

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Alberto Maldonado Copello

Director

Esther del Campo

Madrid, 2012



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID

Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset
Doctorado en Gobierno y Administración Pública
Universidad Complutense
Tesis de Doctorado

Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia 1991- 2008

Alberto Maldonado Copello

Directora de Tesis: Esther del Campo

Bogotá, Marzo de 2011

Tabla de contenido

| | |
|---|------------|
| ÍNDICE DE TABLAS | 3 |
| ÍNDICE DE GRÁFICOS | 5 |
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| I. MARCO CONCEPTUAL | 14 |
| Capítulo 1. Conceptos | 15 |
| 1. Conceptos sobre descentralización | 15 |
| 2. Los factores y razones de la descentralización | 29 |
| 3. La descentralización en las teorías del Estado | 40 |
| 4. Potencial y límites de la descentralización territorial | 49 |
| II. ORÍGENES DE LA DESCENTRALIZACIÓN | 58 |
| Capítulo 2. Orígenes de la descentralización | 59 |
| 1. El agotamiento de la centralización impulsó la reforma | 59 |
| 2. El diagnóstico oficial | 68 |
| 3. Objetivos de la política de descentralización territorial | 71 |
| III. DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN | 77 |
| Capítulo 3. La organización territorial del Estado colombiano | 78 |
| 1. La situación actual | 79 |
| 2. Las decisiones con relación a la organización territorial | 85 |
| 2.1. Consolidación del sistema unitario con baja autonomía | 86 |
| 2.2. Las regiones y provincias como entidades territoriales se quedan escritas | 92 |
| 2.3. El experimento de las regiones de planificación | 95 |
| 2.4. Mantener a los municipios como unidad básica y subsidio a los pequeños y atrasados | 96 |
| 2.5. Mantener a los departamentos como unidad intermedia | 100 |
| Capítulo 4. Competencias | 102 |
| 1. Los primeros pasos para aclarar las competencias | 103 |
| 2. La Constitución de 1991 no reguló la materia | 107 |
| 3. Asignación actual de competencias según las leyes vigentes | 112 |
| 4. Características de la distribución de competencias | 131 |
| Capítulo 5. Recursos | 143 |
| 1. Impuestos | 145 |
| 2. Transferencias | 148 |
| 3. Regalías | 163 |
| 4. Crédito y cofinanciación | 164 |
| Capítulo 6. Instituciones de gobierno de las entidades territoriales | 166 |
| 1. Democracia representativa | 166 |
| 2. Democracia directa | 168 |
| 3. Democracia participativa | 169 |
| 4. Descentralización al interior de los municipios | 174 |
| 5. Obligaciones de las entidades territoriales | 176 |
| 6. Resumen de los espacios e instrumentos de participación | 179 |
| Capítulo 7. Administración pública territorial y relaciones intergubernamentales | 182 |
| 1. Elementos de gestión pública territorial | 182 |
| 2. Relaciones intergubernamentales | 186 |
| Capítulo 8. Balance general del diseño de la descentralización | 197 |
| 1. Creación de un contexto favorable para la administración territorial | 198 |
| 2. Las deficiencias del diseño | 203 |
| IV. DESEMPEÑO Y RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN | 210 |
| Capítulo 9. Desempeño fiscal | 211 |
| 1. Los impuestos territoriales crecen | 212 |
| 2. Las transferencias se consolidan como principal fuente de financiación | 217 |
| 3. La bonanza de las regalías | 222 |
| 4. El crédito como fuente adicional | 223 |
| 5. Estructura de los ingresos territoriales | 225 |
| 6. Aumenta la inversión | 230 |

| | |
|---|---------------------|
| Capítulo 10. Resultados en reducción de la pobreza y provisión de servicios | 236 |
| 1. Evolución y situación actual de la pobreza según NBI..... | 237 |
| 2. Evolución de la pobreza por ingresos | 255 |
| Capítulo 11. Resultados políticos | 260 |
| 1. Democracia representativa | 260 |
| 2. Democracia participativa | 267 |
| 3. Capacidad de gobierno | 269 |
| Capítulo 12. Conclusión..... | 276 |
| Bibliografía | 284 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|-----|
| Tabla 1 Tipos básicos de descentralización..... | 17 |
| Tabla 2 Criterios para la distribución de servicios entre niveles de gobierno | 25 |
| Tabla 3 Fuentes de financiación por nivel de gobierno | 26 |
| Tabla 4 Valoración de los distintos tipos de transferencias | 28 |
| Tabla 5 Tendencias a la centralización..... | 31 |
| Tabla 6 Ventajas y desventajas de la descentralización..... | 35 |
| Tabla 7 Criterios para una descentralización exitosa..... | 56 |
| Tabla 8 Objetivos de la descentralización en Colombia..... | 73 |
| Tabla 9 Evolución del número de entidades territoriales y otras formas de organización administrativa en el territorio, 1953:2010..... | 80 |
| Tabla 10 Asociaciones de municipios..... | 85 |
| Tabla 11 Proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial | 93 |
| Tabla 12 Asignación de funciones constitucionales a las autoridades de las entidades territoriales..... | 110 |
| Tabla 13 Propuesta de funciones por niveles de gobierno 1991..... | 111 |
| Tabla 14 Distribución de competencias en educación básica y media por niveles de gobierno | 114 |
| Tabla 15 Distribución de competencias en salud entre niveles de gobierno | 117 |
| Tabla 16 Distribución de competencias en el sector de agua potable y saneamiento básico entre niveles de gobierno | 122 |
| Tabla 17 Distribución de competencias en otros sectores según la ley 715 de 2001 | 123 |
| Tabla 18 Duplicidad de competencias | 134 |
| Tabla 19 Competencias imprecisas..... | 136 |
| Tabla 20 Obligación de financiar servicios nacionales..... | 136 |
| Tabla 21 Asignación de competencias a autoridades y dependencias territoriales | 137 |
| Tabla 22 Ingresos de las territoriales en la Constitución de 1991 | 144 |
| Tabla 23 Principales impuestos por nivel de gobierno | 145 |
| Tabla 24 Lista de impuestos y tributos departamentales | 146 |
| Tabla 25 Fuentes de recursos propios de los gobiernos municipales | 148 |
| Tabla 26 Transferencia municipal en la ley 12 de 1986 y Sistema de Cofinanciación | 150 |
| Tabla 27 Participación municipal en los ingresos corrientes de la nación | 152 |
| Tabla 28 Situado fiscal a los departamentos..... | 154 |
| Tabla 29 Sistema general de participaciones 2001 | 157 |
| Tabla 30 Sistema General de Participaciones vigente en 2010 | 161 |
| Tabla 31 Espacios de participación sectoriales..... | 171 |
| Tabla 32 Obligaciones generales de entidades y funcionarios en promoción de la participación..... | 178 |
| Tabla 33 Resumen de instrumentos de participación | 180 |
| Tabla 34 Acciones de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales 1986-2010 | 185 |
| Tabla 35 Coberturas mínimas exigidas con recursos de regalías | 194 |
| Tabla 36 Obligaciones sobre información territorial | 195 |
| Tabla 37 Evolución de los ingresos tributarios de departamentos y municipios 1984-2008..... | 212 |
| Tabla 38 Promedio del recaudo de los ingresos tributarios municipales per cápita por rangos de la Ley 617..... | 214 |
| Tabla 39 Promedio del recaudo de los ingresos tributarios municipales per cápita por regiones geográficas | 214 |
| Tabla 40 Promedio del recaudo de los ingresos tributarios departamentales per cápita por rangos de la Ley 617..... | 216 |
| Tabla 41 Crecimiento de las transferencias 1994-2009..... | 218 |
| Tabla 42 Distribución de las transferencias 1994-2009, por categorías municipales según población.... | 221 |
| Tabla 43 Transferencias por habitante y por habitante pobre 1994-2009, por categorías municipales según población | 222 |
| Tabla 44 Departamentos: balance fiscal, 2008 | 224 |
| Tabla 45 Déficit y financiamiento de los municipios 2008 | 225 |
| Tabla 46 Estructura de los ingresos departamentales 2008 | 225 |
| Tabla 47 Estructura de los ingresos municipales 2008..... | 228 |
| Tabla 48 Departamentos: Estructura de gastos, 2008..... | 230 |
| Tabla 49 Distribución del gasto departamental entre funcionamiento e inversión 1992 - 2007 | 231 |
| Tabla 50 Composición del gasto municipal..... | 231 |
| Tabla 51 Composición del gasto público municipal 1986 - 2007 | 232 |

| | |
|---|-----|
| Tabla 52 Participación de los gastos de funcionamiento municipales en los ingresos corrientes | 232 |
| Tabla 53 Inversión del gobierno central, departamentos y municipios por sectores 2008 | 233 |
| Tabla 54 Distribución de la inversión por sectores y entre niveles de gobierno 2008 | 234 |
| Tabla 55 Distribución de la inversión por sectores dentro de cada nivel de gobierno 2008. | 235 |
| Tabla 56 Departamentos: Evolución de la pobreza según NBI 1973-2005, ordenados de menor a mayor pobreza en el año 2005- Variación absoluta | 238 |
| Tabla 57 Evolución NBI nuevos departamentos 1985, 1993, 2005, Variación absoluta | 238 |
| Tabla 58 Departamentos: Evolución de la pobreza según NBI 1973-2005, ordenados de menor a mayor pobreza en el año 2005- Variación relativa | 239 |
| Tabla 59 Evolución NBI nuevos Departamentos 1985, 1993, 2005- Variación relativa | 240 |
| Tabla 60 Departamentos: Evolución de la miseria según NBI 1973-2005, ordenados de menor a mayor miseria en el año 2005- Variación absoluta | 240 |
| Tabla 61 Departamentos: Evolución de la miseria según NBI 1973-2005, ordenados de menor a mayor miseria en el año 2005- Variación relativa | 241 |
| Tabla 62 Evolución NBI por categorías municipales según población | 242 |
| Tabla 63 Variación relativa NBI por categorías poblacionales municipales- 1985-2005 | 243 |
| Tabla 64 Municipios capitales y mayores de 100.000 habitantes en 2005. Variación absoluta y relativa de la pobreza por NBI 1985-2005 | 243 |
| Tabla 65 Población en hogares con necesidades básicas insatisfechas por componentes, total nacional 1973, 1985, 1993, 2005..... | 245 |
| Tabla 66 Pobreza por NBI por zona urbana y rural | 246 |
| Tabla 67 Asistencia escolar por grupos de edad 1973-2005..... | 246 |
| Tabla 68 Cobertura bruta en educación por departamento 2002-2009..... | 248 |
| Tabla 69 Cobertura neta en educación por ciudades capitales | 249 |
| Tabla 70 Coberturas nominales de acueducto por departamentos 1993-2005 | 250 |
| Tabla 71 Coberturas nominales de acueducto por ciudades capitales 1993-2005..... | 252 |
| Tabla 72 Pobreza según ingresos por zona. Nacional 1991-2000 | 255 |
| Tabla 73 Incidencia de la pobreza nacional 2002-2009..... | 256 |
| Tabla 74 Incidencia de la Pobreza Extrema. 2002-2009 | 256 |
| Tabla 75 Incidencia de pobreza por departamento. 2002 - 2009..... | 257 |
| Tabla 76 Comparación Nivel de pobreza por NBI y nivel de pobreza por ingresos | 258 |
| Tabla 77 Votación total por alcaldes 1988-2000 | 260 |
| Tabla 78 Colombia. Votación Elecciones de alcaldes 1988-2007..... | 261 |
| Tabla 79 Tasas de participación en las elecciones de alcaldes 1998-2000 por rangos poblacionales..... | 262 |
| Tabla 80 Tasas de participación en las elecciones de alcaldes 1988-2000. Por rangos municipales según Necesidades Básicas Insatisfechas..... | 262 |
| Tabla 81 Filiación política de los alcaldes 1998-2000..... | 264 |
| Tabla 82 Utilización de los mecanismos de participación política | 266 |
| Tabla 83 Reección de alcaldes | 267 |
| Tabla 84 Niveles de participación ciudadana | 268 |
| Tabla 85 Evolución de la protesta social 1986-1997 | 270 |
| Tabla 86 Distribución de la protesta social entre asuntos locales y nacionales..... | 271 |
| Tabla 87 Indicadores de violencia sobre los gobiernos municipales..... | 273 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfica 1 Composición de los ingresos tributarios municipales 1984 – 2007..... | 213 |
| Gráfica 2 Participación de los municipios en la generación de los ingresos tributarios del nivel local según categorías (Ley 617 de 2000)..... | 215 |
| Gráfica 3 Composición de los ingresos tributarios departamentales 1984 – 2007 | 216 |
| Gráfica 4 Participación de los departamentos en la generación de los ingresos tributarios del nivel intermedio según categorías (Ley 617 de 1996) | 217 |
| Gráfica 5 Transferencias nacionales a departamentos y municipios como porcentaje del PIB..... | 218 |
| Gráfica 6 Comportamiento de los ingresos tributarios y transferencias municipales..... | 219 |
| Gráfica 7 Concentración de las transferencias municipales por grupos poblacionales | 220 |
| Gráfica 8 Concentración de las transferencias departamentales por grupos poblacionales..... | 220 |
| Gráfica 9 Promedio de las transferencias per cápita municipales por rango poblacional | 221 |
| Gráfica 10 Composición del ingreso departamental 1984 – 2007..... | 226 |
| Gráfica 11 Promedio de la tasa de dependencia departamental a las transferencias de la Nación para el período 1984 - 2007 | 227 |
| Gráfica 12 Promedio de la tasa de dependencia departamental a las transferencias según categorías de la Ley 617 para el periodo 1984 - 2007 | 227 |
| Gráfica 13 Promedio de las transferencias per cápita departamentales por rango poblacional..... | 228 |
| Gráfica 14 Composición del ingreso municipal 1984 - 2007 | 229 |
| Gráfica 15 Promedio de la tasa de dependencia municipal a las transferencias según categorías de la Ley 617 para el periodo 1984 - 2007 | 229 |
| Gráfica 16 Promedio de la tasa de dependencia municipal a las transferencias según rangos de NBI para el periodo 1984 - 2007 | 230 |

INTRODUCCIÓN

"Tienen plena razón las regiones, las provincias, cuando condenan el centralismo, sus métodos y sus instituciones. Tienen plena razón cuando denuncian una organización que concentra en la capital la administración de la república. Pero no tienen razón absolutamente cuando, engañadas por un miraje, creen que la descentralización bastaría para resolver sus problemas esenciales. El gamonalismo dentro de la república central y unitaria, es el aliado y el agente de la capital en las regiones y en las provincias. De todos los defectos, de todos los vicios del régimen central, el gamonalismo es solidario y responsable. Por ende, si la descentralización no sirve sino para colocar, directamente, bajo el dominio de los gamonales, la administración regional y el régimen local, la sustitución de un sistema por otro no aporta ni promete el remedio de ningún mal profundo." (Mariátegui, 1982:203).

"Los Estados del Tercer Mundo encuentran muchas promesas en la descentralización. El desempeño de los gobiernos descentralizados con demasiada frecuencia se encuentra lamentablemente muy por debajo de estas expectativas... La experiencia de la descentralización en países menos desarrollados ha estado, en casi todos los lugares, muy por debajo de las expectativas y de los objetivos declarados por los formuladores de política." (Smith, 1985:188).

Durante la década de los ochenta Colombia puso en marcha una política de descentralización territorial que buscaba fortalecer a los gobiernos municipales y departamentales para que cumplieran un conjunto de funciones en cuanto a la promoción del desarrollo, la reducción de la pobreza y la consolidación de la democracia. En ese momento varios autores¹ habían documentado la experiencia de la descentralización en países en desarrollo y concluido que esta estrategia estaba muy lejos de cumplir con los propósitos que se le habían asignado, lo cual se debía tanto a deficiencias en el diseño y la gestión de los procesos pero también y quizá principalmente a límites estructurales. Sin embargo, a pesar de estas advertencias, el país se embarcó en una reforma del nivel territorial del Estado motivada por las grandes promesas que ofrecía para resolver los problemas existentes.

Las políticas de descentralización territorial se ponen en marcha con el propósito de obtener determinados resultados, sean estos más o menos explícitos. En términos conceptuales pueden identificarse las siguientes posiciones con respecto al potencial de la descentralización territorial.

- Las posiciones que ven enormes ventajas en la descentralización por su contribución a la eficiencia², por su aporte a la profundización de la democracia³, y por el papel que estimula en los gobiernos locales de promoción de desarrollo económico⁴.
- Las posiciones que ven en la descentralización un medio para reducir el tamaño del Estado, para estimular un mayor control sobre la gestión y el desempeño de

¹ Smith (1985:185-200), Capítulo sobre descentralización y desarrollo.

² Oates (1977), Musgrave y Musgrave (1992).

³ Dunleavy y O'Leary (1987), Borja, (1988 y 1989).

⁴ Vásquez Barquero (2000). Con relación a la experiencia Latinoamericana desde 1985, señala Daughters (2007:244), que "se formó así un amplio consenso en torno a dos beneficios principales de los regímenes descentralizados, a saber: a) que la descentralización contribuye a mejorar los canales de participación ciudadana y la rendición de cuentas, y b) que la descentralización permite una asignación más eficaz de los bienes públicos a una ciudadanía regionalmente dispersa."

los políticos y administradores públicos, y como un instrumento para descargar al gobierno central de responsabilidades⁵.

- Las posiciones que aunque comparten el potencial de la descentralización para lograr algunos de los objetivos anteriores consideran que el diseño e implementación de las reformas es fundamental y que no se pueden lograr resultados automáticos⁶ sin considerar adecuadamente los contextos en los cuales se implanta.
- Las posiciones que sostienen que la descentralización tiene un potencial muy limitado, no solamente por factores de diseño e implementación, sino por restricciones estructurales derivadas del sistema económico y político⁷.

En el primer grupo se encuentra, en primer lugar, la teoría del federalismo fiscal que ha elaborado un marco conceptual que justifica un papel importante para los gobiernos locales, con énfasis tanto en la eficiencia productiva como en la adecuación a las demandas de los ciudadanos. En esta óptica se sostiene que siempre es necesario un grado de descentralización territorial en la medida en que existe un número determinado de bienes y servicios cuyos beneficios son exclusivamente locales. Al tiempo, desde una mirada con énfasis en lo económico, se considera que la descentralización permite una participación ciudadana más eficaz para la elección pública de los bienes a producir. Igualmente, en este grupo se encuentran los planteamientos de la administración que señalan la necesidad de descentralizar como un medio para mejorar el desempeño de las organizaciones.

Desde la perspectiva política, la descentralización es vista por el pluralismo, como un medio para combatir la concentración del poder y como un instrumento para la educación política y democrática de los habitantes. Desde la óptica de los movimientos sociales y enfoques de democratización, la centralización se ha considerado como una expropiación política de los sectores populares y por tanto la descentralización se concibe como un medio eficaz para posibilitar el acceso a la política de sectores tradicionalmente excluidos. Para los promotores del enfoque del desarrollo económico la descentralización se aborda como un instrumento para llevar a cabo estrategias de desarrollo y de reducción de las desigualdades regionales, especialmente en países con amplia población rural y dispersa. Al mismo tiempo se concibe la descentralización como un medio para promover la integración nacional y estimular la consolidación de instituciones democráticas.

Desde la perspectiva de la nueva derecha la descentralización se enmarca en enfoques neoliberales que promueven la reducción del tamaño del Estado y en particular de sus funciones distributivas y de bienestar, a favor de un Estado más controlado y sujeto a restricciones; se considera entonces que la descentralización establece un vínculo más directo entre provisión de servicios públicos y su costo, con lo cual los ciudadanos estarán más interesados en controlar el crecimiento exagerado del sector público y en vigilar su eficiencia.

Con distintas ópticas, estos enfoques coinciden en la promoción y defensa de procesos de descentralización territorial. Se han elaborado varios argumentos a favor de la descentralización y resulta difícil encontrar opositores sistemáticos, tanto en términos

⁵ Dunleavy y O'Leary (1987).

⁶ Prud'homme (1995).

⁷ De Mattos (1990).

teóricos como prácticos. Son tantas las ventajas de la descentralización que resulta fácil verla como una reforma positiva en sí misma. En esta perspectiva la puesta en marcha de procesos de descentralización debe generar un conjunto de resultados positivos⁸.

Sin embargo, la puesta en marcha de reformas descentralizadoras no genera automáticamente los resultados previstos. La ilusión con las enormes ventajas que puede traer la reforma, hace olvidar en muchos casos las condiciones y requisitos para que efectivamente se materialicen. Algunos autores han señalado que no siempre se cumplen los supuestos requeridos para una efectiva descentralización y expuesto los riesgos y peligros de estos procesos. Prud'homme (1995), quizá el autor más representativo en esta línea, ha señalado que los supuestos del federalismo fiscal no necesariamente se cumplen en todos los países y ha advertido sobre los problemas de capacidad técnica, corrupción y clientelismo⁹. Sin embargo, este autor tampoco se opone a la descentralización, su posición consiste en señalar la importancia de considerar en el diseño los problemas que puede enfrentar con el fin de hacerla más eficaz.

Por último se encuentran las posiciones asociadas con perspectivas marxistas, que señalan que en el marco de una sociedad capitalista, la descentralización tiene un potencial limitado: puede alcanzar algunos mejoramientos en cuanto al acceso de la población a servicios sociales y públicos, pero no realizar transformaciones importantes en la participación y el desarrollo económico local. El potencial de la descentralización está condicionado por los límites de la sociedad dentro de la cual se pone en marcha. En el marco de una sociedad capitalista subdesarrollada, la descentralización territorial puede apuntar a alcanzar los siguientes resultados: a) Profundización de algunos aspectos del proceso político, tales como una apertura a la participación política de movimientos alternativos o críticos del régimen y el acceso al poder territorial de dirigentes de dichos movimientos; b) La redistribución del ingreso hacia regiones atrasadas y población pobre mediante el acceso a bienes y servicios sociales y públicos; c) Una mayor legitimidad del Estado y por tanto de sus condiciones de gobernabilidad. Estos resultados sin embargo no son automáticos, dependen en gran medida del diseño y del compromiso político y se ven amenazados por diversos factores.

Entre los principales factores que pueden obstaculizar el logro de estos resultados se encuentran: a) El predominio económico, social y político de determinadas clases y grupos sociales que controlan los procesos políticos locales. Este es uno de los puntos en los cuales hay bastantes advertencias en la literatura: la descentralización no puede ser vista como un sinónimo de democracia. Por el contrario, puede ocurrir en la práctica

⁸ “Para un analista, toda política pública encubre una teoría del cambio social. Teoría significa que una relación de causa a efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada.” (Meny, 1992:96). “El decisor gubernamental se comporta como un operador que apuesta que cuando intervenga, se producirá una consecuencia. Es portador de una representación de las razones por las cuales se generará dicha consecuencia, de una legitimidad de su eficacia que es, también, una anticipación del encadenamiento de acontecimientos entre sus propias realizaciones y los efectos externos.” (Meny, 1992:96).

⁹ Además, en ciertos contextos, la descentralización puede llevar a un debilitamiento de las instituciones democráticas, como parece haber ocurrido en Bolivia: “Facilitando mecanismos para la participación y desarrollo de la democracia, especialmente en el nivel local, la descentralización también ha promovido el desbordamiento de las demandas y reclamos de grupos cada vez más numerosos y menos incapaces para agregar y resignificar sus posiciones. De este modo, la descentralización ha facilitado en parte el debilitamiento de las normas e instituciones democráticas.” (Del Campo, 2007:34).

que la descentralización refuerce el control de oligarquías o elites locales¹⁰; b) Asociado con el punto anterior, el control del aparato público por dichos grupos y su utilización con fines corruptos políticos o privados, que se apropian de los recursos y por tanto reducen el impacto distributivo de las políticas de descentralización; c) La limitada capacidad del Estado para regular las actividades económicas y promover el crecimiento del empleo e ingreso en sus territorios. Evers (1989) plantea la existencia de límites de sistema y límites de acción. Los primeros consisten en los límites establecidos por los rasgos fundamentales, es decir por el predominio de la propiedad privada, la desigualdad social y las relaciones de explotación; el Estado capitalista no puede traspasar estos límites, por cuanto de lo contrario se convertiría en una fuerza revolucionaria. Los segundos consisten en los límites existentes para la gestión del Estado en cuanto a la disponibilidad de recursos e información.¹¹

La revisión de la literatura parecería indicar que quienes han sostenido que la descentralización es una reforma que tiene un potencial reducido de cambio y múltiples obstáculos para el aprovechamiento de dicho potencial, tendrían razón¹². Por una parte, posiblemente es ingenuo suponer que la descentralización por sí misma puede modificar sustancialmente las costumbres políticas tradicionales y en particular la institución informal del clientelismo. Esto ya había sido advertido por Mariátegui (1982) en la década de los veinte, al señalar que la descentralización podía conducir a un reforzamiento del poder de los gamonales, tema en el cual han insistido recientemente otros autores. La descentralización como reforma político administrativa no cambia los fundamentos sociales y económicos ni los comportamientos políticos relacionados con ellos (De Mattos, 1990). Por tanto el potencial de eficacia y eficiencia de la descentralización se ve seriamente restringido por el predominio de enfoques de gestión y de gobierno donde priman los intereses particulares sobre el bien común. De otra parte, resultaba también ingenuo pensar que la descentralización podría impulsar el

¹⁰ "Es también relevante recordar que los llamados a las 'descentralización', y la expresión de sentimientos anti-descentralizadores, han emanado a veces de grupos de poder en la periferia que buscaban reforzar su dominación en regiones particulares. Mariátegui (1952), en el Perú de 1920, simpatizaba con la oposición de las provincias al centralismo, pero argumentaba que en la medida en que los terratenientes tradicionales de la Sierra retuvieran el poder en los niveles local y regional, la descentralización no podría resolver los urgentes problemas sociales y económicos de esas zonas; fue en ese contexto que Mariátegui se refirió a la descentralización como un 'espejismo'. Para el período contemporáneo, Smith hace una observación similar (1988:217), al escribir que la devolución del poder puede ayudar a aumentar la dominación de aquellos que, a causa de la riqueza o el estatus, son ya poderosos en el nivel local. Expresado en una forma relacionada, Griffin (1981:225) afirma que "es concebible, incluso probable en muchos países, que el poder en el nivel local sea más concentrado, más elitista y aplicado con mayor violencia contra los pobres que en el centro". Como consecuencia, por tanto, 'una mayor descentralización no necesariamente implica una mayor democracia ni un poder para el pueblo- todo depende de las circunstancias bajo las cuales ocurre la descentralización.' Slater (1989:523-524).

¹¹ Los límites de sistema surgen de su carácter como estado capitalista: "consisten en la garantía de la propiedad privada (más precisamente de su contenido material, el derecho de apropiación de plusvalor) y por lo tanto del carácter de clase de la sociedad. Si pudiera traspasar esta frontera, el Estado tendría que convertirse en fuerza revolucionaria contra sí mismo." (Evers, 1989: 66). Estos límites pueden deducirse lógicamente, a partir de la distinción entre economía y política y la determinación de lo que es estructuralmente imposible. Los límites de acción, se establecen al nivel de las funciones del estado y se pueden determinar solamente con base en análisis históricos. Señala que los estudios realizados han destacado los siguientes límites de acción: a) El estado está limitado a utilizar los dos mediadores generales del mercado: el dinero y el derecho. No puede llegar al plano de la desigualdad material por cuanto no puede traspasar el límite de la propiedad privada; b) Restricciones de recursos; el estado se financia del proceso de reproducción a costa del capital o del trabajo; por tanto siempre tienen recursos escasos y especialmente en momentos de crisis, cuando más intervención estatal se requiere, menos ingresos obtiene; c) Restricción informativa; los problemas se le manifiestan a través de las crisis, no tiene como prever adecuadamente; d) Las crisis no son resolubles en muchos casos, porque son reflejo de contradicciones objetivas del sistema; entonces el estado resuelve un problema pero crea otro; e) El estado se enfrenta a la fuerza de la clase trabajadora; f) Está condicionado por el contexto económico mundial.

¹² Ver por ejemplo Rondinelli (1981) y Smith (1985).

desarrollo económico local, considerando la precariedad de instrumentos a disposición de los gobiernos municipales y departamentales, pero también la lógica de los procesos de acumulación que dependen fundamentalmente de la búsqueda de inversiones rentables por parte de capitalistas.

Sin embargo, algunos ejemplos existentes de mejoramiento en la provisión de los bienes y servicios públicos, los casos de gestión democrática y de promoción de la participación y de las organizaciones ciudadanas, el acceso de partidos de izquierda o de movimientos obreros a los gobiernos locales, y las experiencias tímidas y precarias de estimular algunas actividades económicas, parecerían estar sugiriendo que dentro de los límites estructurales existentes es posible obtener algunos mejoramientos en las condiciones de vida de la población más pobre. Así como es preferible el régimen democrático a una dictadura, a pesar de todas sus imperfecciones, sería también preferible un régimen con instituciones descentralizadas a un régimen centralizado.

El propósito de este trabajo es examinar si el proceso de descentralización territorial en Colombia ha obtenido los resultados que ofrecieron explícitamente sus promotores, observando el período que va desde 1986 hasta 2009. Los objetivos específicos del estudio son describir y analizar el diseño del proceso de descentralización territorial en Colombia para precisar los objetivos establecidos y los instrumentos adoptados a fin de identificar las reglas de juego institucionales existentes para los actores locales; examinar el cumplimiento de los objetivos de la descentralización territorial con énfasis en reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas; e identificar los factores explicativos de los resultados observados. La hipótesis a probar es que el diseño de la descentralización territorial en Colombia ha respondido a los criterios establecidos en la literatura y consiste en un modelo que genera condiciones básicas para que los gobiernos territoriales puedan alcanzar resultados en reducción de la pobreza mediante la oferta de servicios sociales y de infraestructura pero enfrenta serias limitaciones para incidir en la estructura productiva y la reducción de la pobreza por ingresos; adicionalmente, se pretende mostrar que la descentralización no es sinónimo de democracia y por el contrario, en un contexto de enormes desigualdades económicas y de predominio de grupos poderosos legales e ilegales, son muy precarios los resultados a alcanzar en cuanto a la democracia local.

Desde 1985 se ha producido en América Latina un incremento significativo de la descentralización territorial en todas sus dimensiones, la cual se expresa en un aumento de la democracia representativa y participativa a nivel local y regional, en una mayor asignación de competencias a las entidades territoriales y en un incremento de la proporción del gasto total que realizan los gobiernos sub-nacionales, la cual pasó de 13,1% a 19,3%, entre 1985 y 2004. (Daughters, 2007:243-244). Se trata de una de las tendencias de reforma del Estado que abarca una proporción elevada de países latinoamericanos. En este contexto, Colombia es una experiencia relevante para el estudio del potencial de los procesos de descentralización por varias razones. Por una parte, es uno de los Estados con mayor nivel de descentralización fiscal, cercano y superior a algunos de los países federales que por definición deberían ser más descentralizados; de acuerdo con Daughters (2007), Colombia ocupaba el tercer lugar¹³ en descentralización del gasto en América Latina, con 45% ligeramente por debajo de

¹³ Según Banco Mundial (1999:16), Colombia tenía un participación del gasto subnacional en el gasto total superior a Argentina y Brasil.

Brasil y Argentina, países con sistemas federales¹⁴. Por la otra, por tratarse de un proceso que en su diseño combinó integralmente los distintos elementos de la descentralización, en un esfuerzo por resolver crisis de legitimidad y gobernabilidad, que se expresaban en la carencia de servicios sociales y de infraestructura en muchas regiones del país y conducían a la protesta ciudadana; nuevamente de acuerdo con Daughters (2007:289), Colombia ocupa el tercer lugar en América Latina en el índice de madurez de la descentralización que mide lo apropiadas o efectivas que han sido las reformas en cinco dimensiones de la descentralización. Finalmente, por haber coincidido la descentralización con el fortalecimiento de poderes locales autoritarios que limitaron sustancialmente la operación del modelo.

Para abordar este estudio adoptamos el enfoque que considera que la descentralización territorial tiene límites estructurales para alcanzar los propósitos que se fijan explícitamente sus promotores, razón por la cual es posible esperar algunos mejoramientos en la democracia formal y en la redistribución de recursos hacia la población con mayores niveles de pobreza, pero resultados precarios en cuanto a la consolidación de una democracia más participativa y al estímulo del crecimiento económico local.

La metodología general del estudio consistió básicamente en examinar el diseño y resultados de una política pública¹⁵, para lo cual se revisaron en primer lugar los elementos conceptuales que sustentaron el proceso de descentralización, los antecedentes y factores que pusieron el tema en la agenda política, los objetivos explícitos de la descentralización, el diseño adoptado para alcanzar los objetivos, y finalmente los resultados alcanzados en los objetivos explícitos. Para la realización del estudio se recurrió a diferentes fuentes. En primer lugar se consultó la bibliografía y documentación disponible para identificar las distintas posiciones y el conocimiento generado sobre la descentralización en el país; en las notas a pie de página se hace un reconocimiento amplio de los diversos materiales consultados. En segundo lugar en la revisión de la normativa y la jurisprudencia sobre la descentralización, así como en documentos de política elaborados por el gobierno nacional. En tercer lugar en la búsqueda de información estadística disponible en entidades nacionales, principalmente en el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, los Ministerios de Educación y Protección Social, así como de estudios y evaluaciones.

El trabajo está conformado por seis partes: esta introducción, el marco conceptual, los orígenes, el diseño, el desempeño y resultados, y la conclusión, las cuales se dividen en doce capítulos.

¹⁴ “...hay tres países en la región –Argentina, Brasil y Colombia- con índices muy altos de descentralización del gasto (cerca al 50%), que los pone en compañía de algunos de los regímenes más descentralizados del mundo, como Canadá, Estados Unidos y los países nórdicos de Europa.” (Daughters, 2007:250-254).

¹⁵ “El análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de esta segunda función de producción, para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones.” (Meny, 1992:94).

El capítulo 1 expone los conceptos utilizados para el análisis de la descentralización territorial, examina los factores y razones que impulsan procesos de descentralización, describe la manera en la cual se aborda la descentralización en algunas teorías del Estado y concluye planteando el tema del potencial y los límites de la descentralización para alcanzar los objetivos propuestos.

El capítulo 2 describe los orígenes de la descentralización mostrando las tendencias previas de centralización que condujeron a diversas crisis y a poner en la agenda política la reforma descentralizadora, para lo cual examina el diagnóstico oficial e identifica los objetivos explícitamente establecidos a la reforma en las políticas públicas.

El capítulo 3 describe la situación actual de la organización territorial del Estado en Colombia y examina las principales decisiones que se han tomado durante el proceso de descentralización, mostrando cómo, a pesar de varias iniciativas de cambio, la decisión de fondo consistió en mantener la estructura básica conformada por departamentos, municipios y distritos, en el marco de un sistema unitario con baja autonomía territorial.

El capítulo 4 analiza la distribución de competencias entre el gobierno central y las entidades territoriales, presentando en primer lugar los primeros pasos en materia de asignación a los municipios y departamentos, los cuales se enfocaron principalmente hacia la inversión física y a continuación la reforma constitucional de 1991 y las normas orgánicas y ordinarias que regulan actualmente la situación en todos los sectores. Termina este capítulo con un balance de los aspectos positivos y de las deficiencias en la distribución de competencias.

El capítulo 5 examina la distribución de recursos entre el gobierno central y las entidades territoriales, describiendo las decisiones tomadas sobre impuestos territoriales, transferencias nacionales, regalías, crédito y cofinanciación, mostrando la forma en la cual se estableció un esquema integral de financiación para garantizar el desempeño de las competencias asignadas.

El capítulo 6 examina la dimensión política de la descentralización presentando las distintas medidas de política tomadas con el fin de profundizar la democracia territorial, clasificadas en democracia representativa, directa y participativa, en la descentralización al interior de los municipios y en las obligaciones de las entidades territoriales en materia de promoción de la participación.

El capítulo 7 presenta los elementos básicos de la gestión pública territorial, tal como han sido reglamentados durante el proceso de descentralización para establecer un esquema de funciones y procesos administrativos común a todas las entidades territoriales; igualmente este capítulo expone algunos elementos básicos del diseño de las relaciones intergubernamentales, con énfasis en la coordinación y en el seguimiento y la evaluación del desempeño de departamentos y municipios.

El capítulo 8 presenta un balance general del diseño de la descentralización territorial, mostrando los aspectos positivos que han conducido a la creación de un contexto favorable para la administración territorial y examinando las principales deficiencias existentes, todo esto a la luz de los principios de la administración pública y del federalismo fiscal que han servido de base para el diseño de la política.

El capítulo 9 expone la forma en que se han comportado los ingresos y gastos de las entidades territoriales como consecuencia de las medidas adoptadas; muestra cómo los impuestos territoriales han crecido en forma importante, la manera en la cual las transferencias nacionales se han incrementado y aumentado su peso como fuente de financiación de departamentos y municipios, el aumento de las regalías como ingreso adicional muy importante para un grupo de entidades territoriales, y la utilización del crédito y la cofinanciación como ingresos complementarios; este fortalecimiento de la capacidad fiscal se traduce en un aumento espectacular de la inversión territorial, que alcanza ya en el año 2008 el 66% del total de la inversión pública, y financia las competencias territoriales, con énfasis en educación, salud y acueducto y alcantarillado.

El capítulo 10 presenta la evidencia disponible sobre la evolución de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en los departamentos y municipios, así como de las variaciones en las coberturas de los servicios prioritarios. Se muestra en este capítulo cómo existen diferencias muy grandes en el comportamiento de las entidades territoriales, desde algunas que han logrado reducciones grandes de la pobreza hasta otras que en períodos largos incluso la han aumentado, a pesar del creciente flujo de recursos disponibles. Se examina cómo la pobreza por ingresos muestra niveles muy superiores y se plantea que se trata de una situación que escapa al alcance de la intervención territorial.

El capítulo 11 expone los resultados políticos examinando algunos aspectos de las tendencias electorales en los municipios y de la participación ciudadana en los diferentes espacios y mecanismos creados por la política de descentralización.

Finalmente, el capítulo 12 consiste en una conclusión del análisis realizado en los capítulos precedentes en el cual se sustenta que el diseño de la descentralización territorial en Colombia crea un contexto favorable para la gestión y ofrece estímulos para un desempeño adecuado en cuanto a la redistribución a favor de la población más pobre, mediante la oferta de servicios prioritarios, con énfasis en educación, salud y acueducto y alcantarillado. Sin embargo, este potencial no está siendo suficientemente aprovechado en la medida en que predomina en muchas entidades territoriales un enfoque de gestión orientado por la búsqueda de intereses particulares, que se expresa en fenómenos como el clientelismo y la corrupción bajo diferentes modalidades. Adicionalmente, la descentralización enfrenta límites estructurales para intervenir sobre las condiciones económicas que determinan de fondo la calidad de vida de los habitantes.

I. MARCO CONCEPTUAL

Capítulo 1. Conceptos

El objeto empírico de este trabajo es el proceso de descentralización territorial en Colombia en el período 1986-2009, razón por la cual, dado que se trata de un estudio sobre la dimensión territorial del Estado, es necesario plantear una aproximación conceptual sobre la descentralización y su relación con las características y funciones del Estado que sirva como marco de referencia para el estudio concreto de la situación en Colombia. En esta parte, abordamos en el capítulo 1 el marco conceptual adoptado para estudiar la descentralización, en el capítulo 2 los factores que inciden en los procesos de descentralización con énfasis en los planteamientos realizados con relación a la experiencia latinoamericana, en el capítulo 3, las posturas sobre la descentralización desde diversas teorías del Estado, las cuales en su gran mayoría tienen un enfoque normativo, y en el capítulo 4 las nociones sobre potencial y límites de la descentralización.

1. Conceptos sobre descentralización

En su acepción más general¹⁶, la descentralización es tanto una acción o proceso de transferencia de poder (capacidad de decisión, competencias, recursos) de un centro a unidades por fuera de dicho centro, como la creación de una estructura con unidades descentralizadas y el grado de distribución de poder entre ellas¹⁷. Bajo esta concepción, puede existir descentralización en cualquier tipo de entidad, privada¹⁸, pública o no gubernamental.

Con relación al sector público, hay por lo menos tres acepciones del término útiles para el análisis de situaciones concretas:

- Descentralización es una forma de organización territorial del Estado.
- Descentralización es el grado en el cual está distribuido el poder (político, administrativo, fiscal) y por tanto el nivel de autonomía que tienen los gobiernos sub-nacionales.
- Descentralización es un proceso mediante el cual se crean dichas formas de organización territorial y/o se aumenta su poder.

La descentralización como forma de organización territorial del Estado

¹⁶ Descentralización: 1. Acción o efecto de descentralizar; 2. Sistema político que propende a descentralizar. Descentralizar: Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado. Definiciones tomadas del Diccionario de la Lengua Española, www.rae.es.

¹⁷ En la literatura sobre el tema aparecen las tres acepciones aunque ningún autor las articula en esta forma. Algunos hacen énfasis en el proceso, otros en la estructura y otros en el grado de distribución del poder.

¹⁸ En el marco de la administración privada el tema de la descentralización se analiza dentro de la función de organización. Se trata de un enfoque descriptivo y principalmente normativo debido a la naturaleza de la disciplina cuyo propósito principal es orientar la acción de los administradores. Los planteamientos desde la administración privada abordan la gran mayoría de asuntos que se tratan desde la administración pública y la economía, como los objetivos de eficiencia, las ventajas de la descentralización y las modalidades. Mintzberg (1979) realiza un análisis que arroja muchas luces para comprender el fenómeno en organizaciones públicas y anticipa temas que otros autores abordaran posteriormente. Por ejemplo el carácter multidimensional de la descentralización y la posibilidad de grados de desarrollo diferentes en las distintas dimensiones que es analizado por Mintzberg hace parte de las preocupaciones de Falleti (2005) y Montero y Samuels (2004).

En esta acepción la descentralización consiste en una estructura o forma de organización del Estado o de una entidad pública. Implica por tanto la existencia de entidades centrales y entidades o unidades descentralizadas. Dentro del término amplio de descentralización caben varias formas de organización.

Estado federal y estado unitario

Las dos formas básicas de organización territorial son el Estado unitario y el Estado federal¹⁹. En el Estado federal existen dos niveles de gobierno con garantías constitucionales que establecen la distribución del poder político entre ellos y cuya modificación requiere de la aprobación de los estados constituyentes. El gobierno federal no puede suprimir, constitucionalmente, alguno de los gobiernos estatales. Existe una constitución federal y pueden existir constituciones de los estados constituyentes, así como un sistema jurídico propio en cada uno de ellos. En el Estado unitario solamente existe una constitución y un congreso con facultad de expedir leyes que son comunes a todas las divisiones territoriales que lo conforman. Los gobiernos territoriales son creados por el gobierno central y en teoría pueden ser suprimidos también. Existe por tanto una relación de subordinación, de naturaleza jerárquica. Por tanto, por definición, el Estado unitario es más centralizado y el Estado federal más descentralizado²⁰.

Sin embargo, aparte de estas diferencias categóricas, los estados unitarios y federales tienen elementos y problemas en común y existe una gama diversa de estados federales y unitarios reales, lo cual implica que en términos de grado de descentralización las diferencias pueden ser menores²¹. Un estado federal puede tener un grado de descentralización bajo²² mientras que un estado unitario puede conceder grandes poderes a los gobiernos sub-nacionales. De otra parte, dentro de un estado federal, cada uno de los estados federados se convierte en un estado unitario²³, al interior del cual existen también diferentes formas de descentralización territorial.

Organización territorial dentro de las dos formas básicas

Al interior de los Estados federales y los Estados unitarios hay diversas formas de organización territorial. En un estado federal el gobierno federal tiene unidades o

¹⁹ El Estado autonómico español es fundamentalmente un Estado Federal, aunque con elementos diferenciales, tal como lo ha planteado Aja (2003).

²⁰ Elazar (1984) plantea que no es apropiado utilizar el término descentralización para referirse un estado federal por cuanto este concepto implica jerarquía, lo cual no es propio del federalismo que se basa en la asociación y la cooperación. Propone hablar de no-centralización para diferenciarlo del continuum centralización-descentralización. Por tanto, los estados federales serían no-centralizados. Consideramos sin embargo que, teniendo en cuenta las diferencias básicas, es posible referirse a la descentralización en los dos casos.

²¹ Esta situación ha llevado a autores como Oates (1977) a plantear que desde el enfoque de la economía del sector público todos los estados son federales; sin embargo, reconoce que las diferencias constitucionales son importantes en cuanto que determinan la capacidad de tomar decisiones por parte de los niveles territoriales. Igualmente, para Oates dado que todos los estados son federales, según la economía, el asunto importante es el grado de descentralización.

²² La medición de la descentralización señala ya el problema de comparar sistemas de organización territorial diferentes; un aspecto a medir es la autonomía para la toma de decisiones y otro la proporción de ingresos o de gastos que realizan los gobiernos sub-nacionales.

²³ Situación señalada por Elazar (1984:202) con relación a los Estados Unidos aunque precisa que en algunos Estados se plantea también el principio federalista al considerar que son el resultado de la unión de municipios y condados. "Hay una clara diferencia en la norma constitucional entre la relación del gobierno federal con los estados y de los estados con las localidades. La primera es federal, mientras la segunda es definida como unitaria."

dependencias en los distintos estados federados (desconcentración)²⁴, o cuenta con entidades con personería jurídica con una finalidad funcional (descentralización por servicios o funcional- delegación). Igualmente, al interior de cada Estado federado hay formas de gobierno local o incluso de gobiernos intermedios. Una situación similar puede encontrarse en un estado unitario, donde la organización del Estado cuenta con entidades desconcentradas, descentralizadas por servicio o con entidades territoriales. Aunque la terminología varía, la revisión de la literatura permite concluir que los tipos básicos son los siguientes:

Tabla 1 Tipos básicos de descentralización.

| DERECHO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA | LITERATURA INGLESA ²⁵ |
|---|----------------------------------|
| Desconcentración | Desconcentración |
| Descentralización funcional o por servicios ²⁶ | Delegación |
| Descentralización territorial | Devolución |

Fuente: Elaboración del autor

La desconcentración y la descentralización funcional o delegación son principalmente formas de organización administrativa mientras que la descentralización territorial, o la devolución, es una forma que combina el aspecto administrativo con el político, en la medida en que se establece una forma de gobierno electa por los ciudadanos y por tanto crea un proceso político territorial. La desconcentración se diferencia sustancialmente de las otras formas en cuanto que no implica la existencia o creación de una entidad jurídicamente independiente. En la descentralización, sea funcional o territorial, es necesaria la existencia o creación de dicha persona jurídica.

Mientras que la descentralización funcional o por servicios coincide con la totalidad del territorio de un país, tanto la desconcentración territorial²⁷ como la descentralización territorial tienen como referencia una jurisdicción propia, que es una parte del territorio total. Sin embargo, al interior de una entidad descentralizada por servicios, surgen también formas de organización territorial mediante la figura de la desconcentración. Todas estas formas pueden existir simultáneamente dentro de la organización de un estado²⁸.

Rasgos fundamentales de la descentralización territorial

La descentralización territorial o devolución tiene como rasgo definitorio exclusivo la elección popular o directa de sus autoridades por parte de los ciudadanos²⁹. Sin embargo, este rasgo no debe hacer olvidar que es necesario también que sea una entidad con personería jurídica y autonomía administrativa, con competencias y recursos. Por tanto no es suficientemente preciso referirse a esta forma solamente como

²⁴ O administración periférica, como se le conoce también en el contexto español. Este es un tema poco estudiado en Colombia y según indica Arenilla (1991) en su trabajo sobre la materia, tampoco era hasta el momento de su estudio un tema muy investigado en España.

²⁵ El esquema más conocido es el plantado por Rondinelli (1981).

²⁶ Las entidades descentralizadas por servicios también se pueden desconcentrar territorialmente.

²⁷ En el caso colombiano existe también la desconcentración funcional; por ejemplo, la presidencia de la república se desconcentra en Ministerios que no tienen personería jurídica propia, o las alcaldías municipales en secretarías.

²⁸ Esta situación hace que el panorama sea bastante complejo y pueda inducir a algunas confusiones. La organización territorial de un Estado en la práctica comprende simultáneamente entidades desconcentradas, entidades descentralizadas por servicios con desconcentración territorial, y entidades descentralizadas territorialmente. En este último caso, la descentralización territorial es, al tiempo, política.

²⁹ Este requisito es señalado por Rondinelli (1983), Boisier (1990), Hernández (1999), entre otros.

descentralización política, como hacen algunos autores, por cuanto no es posible sin el soporte administrativo en un territorio determinado. En el marco de un Estado unitario, la descentralización territorial puede tener un alcance tal que se asemeje a un estado federal. Obviamente, siempre subsiste el hecho de que el nivel nacional puede modificar la constitución o la ley y suprimir una entidad territorial o reducir sus poderes. Pero también puede otorgarse gran autonomía a las entidades territoriales con una proporción elevada de competencias y recursos.

Además de los elementos básicos señalados, la descentralización territorial está conformada por los siguientes elementos³⁰: división territorial, creación de entidades territoriales, creación de instituciones políticas y formas de gobierno y administración propias, competencias, recursos y relaciones intergubernamentales

Estos elementos o dimensiones son aspectos comunes a cualquier descentralización territorial y su contenido específico en cada caso particular determina el modelo de descentralización y, principalmente, el grado de autonomía de los gobiernos territoriales. En efecto, las decisiones que se tomen en cuanto a competencias, capacidad de decisión sobre dichas competencias, fuentes de los recursos, capacidad de decisión sobre el uso de los recursos, relaciones con niveles superiores de gobierno, determinarán un mayor o menor grado de autonomía. Incluso, puede haber mayor autonomía en un elemento (decisión sobre el gasto) que en otro (capacidad de recaudo de impuestos), lo que hace complejas las situaciones. Todos estos elementos son constitutivos de la descentralización territorial lo cual puede conducir a una confusión generalizada que es creer que existe descentralización política, fiscal y administrativa. Lo que existe realmente es una forma de organización territorial en la cual se distribuyen poderes políticos, fiscales y administrativos³¹.

La descentralización como grado o nivel de autonomía

La segunda acepción de la descentralización consiste en el grado de distribución de recursos específicos entre los distintos niveles de gobierno: poder legislativo-normativo, poder político, poder fiscal, poder administrativo. Al interior de toda forma de organización territorial del Estado hay, en un momento determinado, una distribución concreta de poder entre los niveles de gobierno. Igualmente, como resultado de los procesos de descentralización, esto es las reformas o formulación y ejecución de políticas públicas tendientes a descentralizar, se modifica el grado de descentralización o el nivel de autonomía en cuanto al reparto de los recursos entre el centro y las unidades territoriales. Este grado de descentralización se expresa en los distintos elementos o dimensiones componentes: poder de decisión y expedición de normas, recursos financieros, recursos de personal, competencias, gasto.

El grado de distribución de poder puede ser diferente en cada uno de los componentes. Es posible pensar en entidades territoriales con muy poco poder tributario pero con gran poder de decisión en cuanto al gasto; o con cierto poder político pero con reducidas

³⁰ Rondinelli (1981), Smith (1985), Borja (1989). Aunque me he basado en estos autores la clasificación propuesta no corresponde exactamente con la planteada por ellos ni tampoco la denominación de cada uno de los elementos.

³¹ Considero que hablar de la descentralización territorial como forma de organización territorial que comprende varios elementos contribuye a plantear con mayor claridad el asunto y evitar la confusión común de hablar de descentralización política, descentralización fiscal y descentralización administrativa (por ejemplo en Falleti, 2005). Al hablar de estas formas de descentralización realmente se está pensando es en el grado de descentralización, es decir, la distribución de poder en cuanto a competencias, recursos y capacidad de decisión.

atribuciones fiscales. Esta situación ha sido examinada por Mintzberg (1979) con relación a la administración privada e ilustra la complejidad del análisis concreto de una estructura descentralizada. Hipotéticamente es posible hablar de la existencia de una escala de descentralización que tendría en un extremo el valor cero y en el otro extremo el valor cien, en los elementos políticos, fiscales y administrativos de la descentralización, aunque en la práctica no sea fácil la medición de todos los elementos considerados³².

La descentralización como política pública

Las formas de organización territorial existentes son el resultado de decisiones tomadas por las instituciones políticas en el marco de los procesos de decisión vigentes. Se trata por tanto de procesos de descentralización territorial o más exactamente de políticas públicas que tienen como propósito descentralizar territorialmente, políticas que pueden darse tanto en Estados unitarios como en Estados federales. El resultado inmediato de cualquier política pública de descentralización es una modificación de la estructura existente, que puede ser más o menos radical según los elementos afectados. Por tanto, en esta acepción de la descentralización se observa tanto la creación de nuevas formas de organización territorial como el aumento de poder de las unidades sub-nacionales existentes.

Uno de los procesos básicos de descentralización es la definición de la forma básica de organización territorial del Estado (federal o unitario) y al interior de ellos la conformación de gobiernos territoriales de distinta naturaleza y la definición de sus características básicas. En el primer caso, la organización de un Estado federal podría ser considerada estrictamente como un proceso de descentralización en el caso en el cual se trate de la implantación del federalismo en un estado previamente unitario. En el otro caso, la unión de Estados previamente autónomos, estamos ante un proceso de centralización o de federalismo centralista, tal como lo ha planteado Riker (1987).³³ Dentro de los Estados unitarios, o al interior de los Estados constituyentes de los Estados federales, se pueden producir procesos de creación de niveles inferiores de gobierno.

Un proceso de descentralización puede consistir también en cambiar el reparto de poderes al interior de una estructura existente de entidades territoriales sin modificarla; en este caso se trata de cambiar el número y tamaño de las entidades territoriales, o de aumentar sus poderes de decisión, sus competencias o los recursos disponibles. Obviamente, puede darse un proceso que comprenda tanto la modificación de la estructura como el reparto al interior de los distintos elementos componentes.

Elementos de la descentralización territorial

³² Es importante evitar la confusión entre la descentralización como forma de organización territorial y la descentralización como grado; la posibilidad de construir la escala de descentralización o centralización, supone ya la existencia de la forma descentralizada.

³³ Esta situación lleva a un resultado paradójico. Los sistemas federales son usualmente el resultado de la “centralización” de estados previamente independientes; sin embargo, cuando se hace una comparación en un momento dado del tiempo en ciertos aspectos aparecen con un grado de descentralización mayor que los estados unitarios. Oates (1977) llega a la conclusión que los estados federales son más descentralizados. Sin embargo, si se compara la situación de Sur América con la de Norte América se encontraría que el primero sería más descentralizado que el segundo, que ha logrado conformar un moderno imperio.

Como planteamos anteriormente, los elementos básicos que caracterizan la descentralización territorial son la división territorial, la creación de las entidades territoriales, la forma de gobierno y administración, las competencias, los recursos y las relaciones intergubernamentales³⁴. Para hablar de la existencia de descentralización territorial es preciso verificar la presencia de estos elementos. Pero para caracterizar el grado de descentralización y autonomía es necesario examinar la situación concreta al interior de cada uno de ellos. Las políticas de descentralización se enfocan en la toma de decisiones sobre estos distintos elementos, a la luz de los objetivos perseguidos. Las decisiones en materia del tipo de entidades territoriales, su número y tamaño, su forma de organización, las competencias asignadas, los recursos transferidos, y la forma de gobernarse, son los detalles que configuran una situación concreta. A continuación expondremos rápidamente las características de cada uno de estos elementos.

División territorial

Cualquier descentralización territorial requiere la división del territorio del Estado en áreas. El problema en principio, según Smith (1985:63) parece sencillo y fácil de resolver. Se trataría de ajustar el territorio a una función y crear una jurisdicción gubernamental que tuviera las fronteras naturales para abordar el problema. Sin embargo, el asunto es más complejo y en todas partes hay un conflicto entre territorio y función. Esto se debe al hecho de que no necesariamente el territorio adecuado para una función es conveniente para otra; además, los criterios para delimitar las áreas entran en conflicto. En el caso de los gobiernos municipales, por ejemplo, se necesitan territorios que permitan cumplir tanto los propósitos de eficiencia como los de educación cívica y participación.

En el caso de los gobiernos locales hay varios criterios a tener en cuenta para definir las áreas: a) Base comunitaria: en este caso el criterio principal es el respeto a las comunidades existentes y a las divisiones geográficas vigentes; b) Eficiencia: las áreas se definen según economías de escala; c) Administrativo o gerencial: las áreas se definen según la estructura administrativa de la organización nacional descentralizada; d) Técnico: las áreas se definen por las condiciones físicas del territorio o por la localización de las actividades económicas; y e) Social: las áreas se definen a sí mismas sin considerar la racionalidad administrativa (Smith, 1985).

El principio comunitario responde al reconocimiento de los patrones de asentamiento y a la integración e identidad de las comunidades locales³⁵. Este enfoque se ha basado tanto en análisis geográficos como de interrelaciones económicas y sociales entre los territorios. En esta perspectiva se han desarrollado los conceptos de jerarquía de centros de servicios o de ciudad región. Se intenta en estos enfoques medir las relaciones existentes para determinar las áreas más apropiadas. Sin embargo, el enfoque tiene limitaciones. Por ejemplo, la dificultad para localizar geográficamente todas las interrelaciones relevantes; la carencia de una efectiva comunidad en un área con interrelaciones; la incorporación dentro de las áreas de esferas de organización sub-

³⁴ Algunos de estos elementos se encuentran también en la descentralización funcional o por servicios y en la desconcentración, aunque su naturaleza y alcances son diferentes.

³⁵ "Parecería auto-evidente que un territorio definido para propósitos de gobierno debería corresponder a un territorio reconocido por sus habitantes por formar una unidad socioeconómica natural, una unidad a la cual ellos tienen algún sentido de vinculación e identidad. Solamente entonces, tal gobierno tendrá la legitimidad necesaria." (Smith, 1985:64).

óptimas para determinados servicios; la integración de áreas urbanas y rurales en un mismo territorio.

El criterio de eficiencia responde al supuesto de que la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios está asociado con la delimitación de las áreas y, especialmente de su tamaño. Se requiere, por tanto de un tamaño mínimo para que las unidades administrativas sean viables financieramente y satisfagan al público local. En el mismo sentido, para poder garantizar un equipo técnico básico se requiere de un cierto tamaño. Por esta razón, se considera que los municipios más pequeños no son convenientes y en algunos países se ha producido un proceso de fusión para crear unidades mayores. El argumento de la eficiencia es muy atractivo pero tiene también sus dificultades. Por una parte, es muy difícil medir las economías de escala en la provisión de servicios locales³⁶. Por la otra, mediante la separación entre provisión del servicio y producción del servicio pueden superarse problemas de escala; es el caso en el cual municipios pequeños pueden asociarse para producir un servicio en común.

El principal criterio que entra en conflicto con el criterio de eficiencia es el de la cualidad democrática del gobierno local. Para algunos autores, se requiere de gobiernos locales pequeños para poder permitir una efectiva participación de los ciudadanos. Sin embargo, tampoco es claro que los municipios pequeños sean más democráticos, participativos y equitativos que los grandes. Existe evidencia de que en municipios mayores pueden existir más opciones de participación y de que los pequeños pueden ser oligárquicos y cerrados. Más aún, un municipio mayor puede generar una mejor distribución de recursos entre sus habitantes. El criterio de eficiencia también puede entrar en conflicto con el criterio de la autonomía local, por cuanto si existen pocos pero grandes gobiernos locales el gobierno central podría controlarlos mejor; sin embargo, podría ocurrir lo contrario, dado que los municipios más grandes tendrían mayor poder y capacidad.

Los criterios administrativos o gerenciales son aplicados por una entidad nacional para el cumplimiento de sus fines; la división territorial es hecha por el centro, respondiendo a sus necesidades de distribuir la carga de trabajo, de ejercer control y de satisfacer unas necesidades específicas³⁷. En el caso de los requerimientos técnicos la división territorial se hace principalmente respondiendo a las propiedades naturales de las regiones. El caso típico es la división según aspectos geográficos para el manejo de recursos naturales: oferta de agua, irrigación, control de la erosión, conservación del suelo, desarrollo forestal, recreación, disposición de basuras o conservación de la vida salvaje. En este enfoque, las estructuras administrativas se organizan alrededor de criterios naturales, como la cuenca de un río.

El criterio de identidad social se basa en la existencia de regiones con identidad social que no pueden ser modificadas por reformas administrativas. Estas regiones pueden tener una larga historia y por tanto convertirse en hechos que determinan la división territorial. Pero también pueden ser el producto de decisiones administrativas que luego

³⁶ Afirma Smith que “el argumento que señala que hay economías de escala de las cuales pueden beneficiarse las autoridades locales operando en áreas más grandes con poblaciones mayores es, por tanto, difícil de probar. Prácticamente no hay evidencia firme de economías de escala en servicios gubernamentales locales (Bennett, 1980, p.309). Ciertamente, no hay evidencia conclusiva de que las jurisdicciones mayores son más eficientes que las pequeñas.” “Esta situación se debe a la dificultad de medir costos unitarios de servicios locales, lo cual sería la base para efectuar comparaciones entre territorios con diferente tamaño y población.” (Smith, 1985:68).

³⁷ El análisis de Smith se refiere aquí a la desconcentración de entidades nacionales.

se transforman en “regiones sociales”. Por ejemplo, algunos de los estados de los Estados Unidos que fueron delimitados geométricamente³⁸.

El problema práctico es el conflicto entre los diversos criterios. Para Smith³⁹ siempre existirá un conflicto entre criterios, que a su vez depende de los objetivos políticos buscados con un proceso de descentralización. La creación de gobiernos devueltos multi-funcionales genera inmediatamente la discusión entre los diversos criterios a utilizar para efectuar la división territorial.

Creación de entidades territoriales

La descentralización territorial demanda la creación de entidades que se encarguen del gobierno y la administración en las divisiones territoriales⁴⁰. La descentralización de poder político es inseparable de la creación de instituciones locales⁴¹. Estas instituciones son la base formal pero también material de la actuación de los gobiernos locales. En términos estrictamente jurídicos consiste en el reconocimiento de existencia como entidad autónoma que tiene derechos y obligaciones. Evidentemente, puede cumplirse el requisito de la existencia de entidades con personería jurídica que no cuentan con competencias ni recursos suficientes para adelantar una gestión mínima. Sin embargo, para poder hablar de descentralización territorial o devolución es una condición necesaria el cumplimiento de dicho requisito. Incluso, puede pensarse en la existencia de entidades territoriales cuyas autoridades son nombradas por el nivel superior. En este caso, no puede afirmarse estrictamente que se trata de una forma de desconcentración pero tampoco de una descentralización territorial; sería una forma incompleta de descentralización territorial.⁴² De otra parte, es posible crear varios niveles de entidades territoriales; en algunos países solamente existe un nivel por debajo del gobierno central, pero en otros puede haber dos y más niveles⁴³. Igualmente, existe la opción de crear mecanismos que asocian entidades territoriales con el fin de respetar su autonomía política pero ofrecer mejores capacidades administrativas.

Forma de gobierno y administración

La descentralización territorial, no es solamente una distribución administrativa del poder, es el reconocimiento a la población de un territorio de elegir entre sus miembros las autoridades que se harán responsables de determinadas competencias⁴⁴. Esta es la

³⁸ “Sin embargo, estas creaciones sintéticas se han transformado en áreas ‘naturales’ las cuales, aunque no constituyen regiones físicas o económicas, están ocupadas por personas con un sentido de lealtad e identidad tales que los estados constituyen, en parte, regiones sociales.” (Smith, 1985:76).

³⁹ “Los diseñadores de sistemas descentralizados están obligados a establecer compromisos entre los requerimientos de diferentes conjuntos de actores, cada uno de los cuales seguramente está apoyado por presiones políticas fuertes; la burocracia en el caso de los factores de ‘eficiencia’; las elites políticas locales en el caso de los factores comunitarios; y las lealtades primordiales en el caso de las regiones culturalmente diferentes.” (Smith, p. 78).

⁴⁰ Las decisiones sobre división territorial y entidades están articuladas pero para efectos analíticos es conveniente su separación; además interesa aquí la creación en una división territorial de una entidad territorial con cierta autonomía política y no solamente una forma desconcentrada del gobierno nacional.

⁴¹ “La descentralización del poder político dentro de los Estados requiere la creación de instituciones de toma de decisiones.” (Smith, 1985:122).

⁴² En el caso de Colombia, hasta 1988 se elegían los concejales municipales por voto popular, pero el alcalde era nombrado por los gobernadores.

⁴³ Llegando hasta la descentralización al interior de las ciudades y los propios municipios.

⁴⁴ “Una vez que se ha decidido que alguna parte de la política pública en un territorio va a ser dirigida por la gente de la localidad en vez de un funcionario público asignado allí por oficinas centrales, tiene que crearse una institución para constituir los procedimientos oficiales y legítimos para alcanzar decisiones con autoridad. Esto aplica igualmente al federalismo y a la devolución.” (Smith, 1985:122).

condición básica necesaria y al mismo tiempo el rasgo definitivo y fundamental que distingue la descentralización territorial de la descentralización funcional. Una vez cumplido este requisito, se abren diversas opciones sobre los procesos electorales y sobre las formas específicas de organización del gobierno y la administración. La institución que toma las decisiones puede ser solamente un concejo de representantes electos o repartirse esta facultad con el ejecutivo; el ejecutivo puede ser electo directamente con poderes propios o elegidos indirectamente por los concejos; la administración de la ciudad puede estar en manos del ejecutivo electo, de un administrador contratado, o de comisiones del concejo; los métodos de elección pueden variar significativamente, desde jurisdicciones generales a territoriales, y utilizarse distintas técnicas electorales. Igualmente, puede existir reelección inmediata, después de un período o prohibirse completamente, y la duración de los períodos de gobierno puede variar. Adicionalmente, pueden establecerse diversas formas para facilitar la participación de representantes de organizaciones en la gestión de los asuntos públicos.

De otra parte la forma de administración puede variar sustancialmente. Los servicios pueden ser provistos directamente por las entidades territoriales, sea por medio de sus administraciones centrales o por medio de institutos descentralizados funcionalmente o por empresas, con o sin participación del sector privado.

Competencias

El tema de las competencias es uno de los elementos principales donde se especifica la naturaleza de la descentralización territorial y el alcance de la autonomía de los gobiernos territoriales. Es un tema propio tanto de un estado unitario como de un estado federal. En el caso de los estados federales se ha planteado la existencia de, por lo menos, dos enfoques. Un enfoque de distribución estricta de competencias, en la cual cada nivel de gobierno tiene sus atribuciones bien delimitadas y actúa en forma independiente, y un enfoque de cooperación en el cual la distribución no es tan precisa y donde prácticamente todos los niveles de gobierno coinciden en todas las competencias a cargo del Estado. En este segundo caso se habla de un federalismo cooperativo para diferenciarlo del federalismo coordinado⁴⁵.

En el federalismo, los Estados constituyentes, tienen competencias constitucionales y legislativas, lo cual los diferencia claramente de los Estados unitarios, donde los gobiernos sub-nacionales no tienen esta facultad y por tanto existe solamente una ley para todo el país. Esta es una diferencia sustancial entre los dos tipos de Estados.

Dejando de lado las competencias constitucionales y legislativas, hay un panorama amplio de opciones de distribución de competencias entre niveles de gobierno, panorama que involucra una gran cantidad de aspectos. Por una parte, se trata de todas las competencias o funciones básicas a cargo del Estado, las cuales pueden ser clasificadas en diversas formas. Por la otra, de los múltiples aspectos de cada competencia: formulación de políticas generales, regulación, planeación, organización, prestación del servicio, control y evaluación⁴⁶. Es posible que una competencia sea

⁴⁵ Elazar, 1984.

⁴⁶ La competencia se refiere a los bienes, servicios e instrumentos de intervención que utiliza el Estado para el cumplimiento de sus fines: educación, salud, servicios de acueducto y alcantarillado, convivencia ciudadana, etc. Los aspectos o funciones administrativas consistirían en todas aquellas actividades que son comunes a las competencias: elaborar políticas y planes, establecer organizaciones, manejar el recurso humano, dirigir y coordinar, controlar y evaluar. Esta clasificación se basa en el trabajo de Frank (2001).

asignada en todos sus aspectos a un nivel de gobierno pero también que se distribuya entre los niveles de gobierno existentes. En la medida en que se asigne un mayor número y proporción de competencias locales a los gobiernos sub-nacionales, así como de las facultades de formulación de políticas y de decisión, podrá afirmarse que hay un mayor nivel de descentralización y quizá de autonomía. El asunto de la distribución de competencias es uno de los temas fundamentales del federalismo fiscal o de la economía del sector público aplicada a múltiples niveles de gobierno⁴⁷. Desde esta disciplina se han elaborado criterios y recomendaciones para la distribución de competencias.

Distribución de funciones por niveles de gobierno

Tomando como referencia las tres funciones presupuestales básicas del Estado según la economía del sector público -estabilización, redistribución y asignación de recursos-, Musgrave y Musgrave (1992)⁴⁸ consideran que las dos primeras deben ser realizadas por el nivel central de gobierno mientras que en la tercera existen tanto razones históricas y políticas como económicas para explicar y justificar la existencia de múltiples niveles de gobierno. Dentro de la función de asignación de recursos se enfatiza en el principio de la incidencia del beneficio como criterio para la distribución de la provisión de bienes y servicios públicos por niveles de gobierno⁴⁹. Hay determinados bienes cuyos beneficios solo alcanzan una población local mientras que otros bienes benefician a una región entera o al conjunto del país. La aplicación del principio de beneficio conduce a la determinación del tamaño de los distintos niveles de gobierno, pero el modelo debe contemplar la existencia de otros factores que lo hacen más complejo puesto que tienden a contrarrestar las tendencias a la provisión local de determinados bienes y servicios. Se trata de la existencia de economías de escala,⁵⁰ de la presencia de externalidades⁵¹ y de las diferencias en ingresos y preferencias de los habitantes.

Con referencia a la experiencia española, y en particular de la descentralización, al interior de las ciudades, Borja (1989) ha propuesto una metodología de la descentralización y formulado también unos criterios generales a tener en cuenta para la distribución de competencias.

⁴⁷ Para Oates (1977:38) es el problema teórico principal: "Para responder a esta pregunta es necesario situar a las funciones públicas, incluyendo la provisión de cada servicio público, en los niveles apropiados de toma de decisiones. Este es, tal como lo veo, el problema teórico central del tema del federalismo fiscal: la determinación de la estructura óptima del sector público en términos de la adscripción de las responsabilidades en la toma de decisión sobre unas funciones específicas a representantes de subconjuntos geográficos adecuados de la sociedad."

⁴⁸ Musgrave y Musgrave (1992).

⁴⁹ El análisis hecho desde el enfoque del federalismo fiscal le da mucho peso al tema de la eficiencia con relación a la provisión de los bienes y servicios públicos puros, es decir aquellos cuyo consumo es no rival y donde es difícil o imposible excluir del consumo a cualquier persona. Sin embargo, la mayor parte de los bienes y servicios públicos lo son en el sentido de ser provistos por el Estado pero en la práctica su consumo es rival y es posible practicar la exclusión: educación, salud, acueducto y alcantarillado, bienestar, pensiones, etc. Por tanto, la mayoría de los problemas reales se refieren a la función distributiva del Estado y no tanto a la función de asignación, y es precisamente dicho campo el que los economistas declaran ajeno a la economía y propio de la política o la moral.

⁵⁰ Se dice que existen economías de escala cuando al aumentar el volumen de producción de un bien o servicio disminuye el costo de producir cada unidad.

⁵¹ Se dice que existen externalidades cuando los beneficios (o perjuicios) de un bien y servicio no se limitan a la población que vive en un territorio determinado. Por ejemplo, el servicio educativo beneficia a los habitantes de un municipio pero también a todo el país por cuanto la gente puede migrar a otras regiones. Desde la perspectiva negativa, la contaminación de un río en una ciudad afecta a los habitantes de otros municipios. La definición de diccionario es: Perjuicio o beneficio experimentado por un individuo o una empresa a causa de acciones ejecutadas por otras personas o entidades.

Tabla 2 Criterios para la distribución de servicios entre niveles de gobierno

“Algunos bienes sociales son de tal forma que la incidencia de sus beneficios tiene un ámbito nacional (por ejemplo, la defensa nacional, la exploración espacial, la investigación sobre el cáncer, el Tribunal Supremo), mientras que otros están limitados geográficamente (por ejemplo, un servicio contra incendios o de alumbrado, de carácter local). Por lo tanto, los miembros del ‘grupo’ que participan de los beneficios quedan limitados a los residentes de una región geográfica en particular.” “La teoría de la asignación aplicada al sector público nos ha llevado a la conclusión de que los servicios públicos deberían ser provistos, y su coste compartido, de acuerdo con las preferencias de los residentes de la región de beneficio pertinente. Además, dado que se necesita un proceso político para asegurar la revelación de preferencias, determinados servicios deberían ser votados y pagados por los residentes de esa región. En otras palabras, los servicios que son de ámbito nacional en cuanto a la incidencia de sus beneficios (tales como la defensa nacional) deberían ser provistos a escala nacional, los servicios con beneficios locales (por ejemplo, el alumbrado) deberían ser provistos por unidades locales, mientras que otros (como las carreteras) deberían ser provistos a escala regional.” (Musgrave y Musgrave, 1992:558-559).

“Respecto a los bienes nacionales, es decir, los bienes cuyos beneficios afectan a toda la federación, la teoría del federalismo obviamente exige una provisión central. Por su propia naturaleza, los beneficios de los bienes nacionales están disponibles para toda la nación, de forma que aquí no surge el problema de la provisión diferenciada. Todos deben contribuir a la provisión, dado que la provisión independiente por parte de las jurisdicciones miembros sería un despilfarro. Por la misma razón, la provisión de bienes y servicios cuyos beneficios están limitados regionalmente se realiza de forma más eficiente por parte de las jurisdicciones de nivel inferior. En los Estados Unidos, con sus tres niveles de gobierno, la defensa nacional se financia a nivel federal, las carreteras se financian en gran parte a nivel estatal, y las calles de las ciudades a nivel local. La provisión de bienes y servicios públicos sigue generalmente los principios establecidos en el capítulo anterior.” (Musgrave y Musgrave, 1992:574-575).

Fuente: Musgrave y Musgrave, 1992

- Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior.
- Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población.
- La descentralización se justificará asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público.
- Y por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

Estos criterios y principios conforman la base de un conjunto amplio de textos elaborados para orientar y guiar a los diseñadores de procesos de descentralización.

Recursos

El elemento complementario y principal de la distribución de competencias es la asignación de recursos a los niveles de gobierno. En principio, podría pensarse que cada nivel de gobierno debería financiar los bienes y servicios públicos a su cargo, con base en los impuestos de sus habitantes. Esta situación ideal, sin embargo, se enfrenta a dos situaciones prácticas que son comunes a todos los Estados. Por una parte, a las desigualdades económicas y sociales entre los territorios que conducen a que algunos de ellos no puedan generar un nivel básico de ingresos para financiar los bienes y servicios públicos (desequilibrio horizontal). Por la otra, a los desequilibrios entre los bienes y servicios públicos que deberían prestar los gobiernos sub-nacionales y los ingresos

disponibles, debido principalmente a una elevada centralización de los recaudos tributarios en el gobierno central (desequilibrio vertical). Este es uno de los rasgos comunes, aunque hay diferencias de magnitud, en todos los Estados, sean unitarios o federales: la concentración de las fuentes y el recaudo tributario en el gobierno central por razones políticas y administrativas.⁵²

Musgrave y Musgrave (1992) insisten en que el diseño de los impuestos por niveles de gobierno debería seguir el principio del beneficio, que consiste básicamente en sostener que aquellas personas que se benefician deberían así mismo pagar los servicios que le ofrece el nivel de gobierno determinado. Esto conduce a la existencia de fuentes de impuestos y tarifas diferentes por niveles de gobierno. Aunque reconoce que en la práctica es poco probable que los sistemas reales se ajusten a este principio y al de eficiencia, señala que hay unos criterios y orientaciones generales:

- * A nivel nacional o central “resulta más adecuado utilizar un impuesto progresivo sobre la renta de base amplia (o en su caso, un impuesto sobre el gasto)”. (Musgrave y Musgrave, 1992:588).
- * En el nivel medio pueden ser apropiados un impuesto personal sobre la renta de los residentes, el impuesto sobre las ventas y un impuesto sobre la producción en origen.
- * En el nivel local lo más apropiado son impuestos sobre bases inmóviles como la tierra y las construcciones, así como las tasas y las contribuciones especiales.

Tabla 3 Fuentes de financiación por nivel de gobierno

| Nivel Central | Nivel Medio | Nivel local |
|---|---|--|
| 1. Impuesto progresivo sobre la renta. | 1. Impuesto sobre la renta que grava a los residentes. | 1. Impuesto sobre la propiedad inmueble. |
| 2. Impuestos sucesorios | 2. Impuesto sobre la renta que grava la renta de los factores propiedad de los residentes y la renta que afluye a los no residentes, pero que se origina dentro de la jurisdicción. | 2. Impuesto sobre las nóminas. |
| 3. Impuestos sobre los recursos naturales | 3. Impuestos sobre las ventas en fase minorista. | 3. Gravámenes sobre el beneficio. |
| | 4. Impuestos sobre productos en origen como gravamen sobre el beneficio. | |

Fuente: Musgrave y Musgrave, 1992, elaboración del autor

Como consecuencia de los desbalances fiscales, los gobiernos territoriales dependen en gran medida de transferencias de los gobiernos centrales, cuyas formas específicas pueden variar ampliamente dependiendo de los objetivos y de las relaciones entre los niveles de gobierno. La idea común es que entre mayor sea la dependencia financiera de los gobiernos locales con relación a las transferencias nacionales, menor será su autonomía y habrá mayor centralización, lo cual reduce la responsabilidad de los gobiernos locales.⁵³ Sin embargo es posible mostrar que hay grandes variaciones entre los programas de gasto de los municipios receptores de transferencias, y que por tanto,

⁵² Riker (1987) señala que una de las grandes motivaciones del federalismo es concentrar los recaudos tributarios.

⁵³ “Pero para que opere completamente la democracia local, los dirigentes locales deben ser responsables por el recaudo de impuestos para financiar sus presupuestos. Cuando son dependientes de transferencias, los dirigentes locales tratarán de asignar la responsabilidad por la asignación del gasto en el centro. En vez de enfrentar al electorado con demandas por impuestos se concentrarán en presionar al gobierno central con demandas por mayores transferencias.” (Smith, 1985:119).

no se limita la autonomía. Además, puede ocurrir también que los gobiernos locales decidan usar su libertad para adaptarse a directrices nacionales; esto es, que exista acuerdo con dichas políticas. (Smith, 1985:114).

De otra parte, las transferencias permiten a los gobiernos locales realizar gastos que de otra forma no podrían ejecutar con sus propios recursos⁵⁴. Igualmente, la dependencia financiera puede ser el resultado de la utilización de las transferencias para mejorar la equidad entre territorios y personas⁵⁵. Las transferencias son un instrumento compensador de las desigualdades y por tanto, no solamente un instrumento financiero sino, principalmente, un instrumento político. La dependencia y la pérdida de autonomía no se producen tanto por la dependencia financiera sino por la libertad en el uso de los recursos. Un gobierno local podría depender en un 100% de las transferencias pero tener autonomía en el gasto⁵⁶. Por tanto, más que la dependencia financiera, los factores importantes son los controles administrativos o legislativos que se imponen sobre los gobiernos municipales.

La decisión sobre las transferencias se convierte en uno de los temas más importantes dentro de un proceso de descentralización territorial. El diseño específico depende de los objetivos perseguidos, según señalan Musgrave y Musgrave (1992), objetivos que son establecidos en la escena política. Una vez definidos los objetivos, el economista puede intervenir para identificar cuál tipo de transferencia será más eficiente⁵⁷ (en el sentido de reducir los costos para quien otorga la transferencia) para alcanzar el resultado previsto. Estos autores plantean siete objetivos y realizan un análisis de la eficiencia del tipo de transferencia a utilizar para cada uno de ellos. En el primer caso se trata simplemente de permitir el acceso de las entidades territoriales a los impuestos que recauda el gobierno central, pero no se busca interferir ni en las desigualdades o la provisión de servicios. En los demás casos existe siempre un objetivo político, ya sea de redistribución, de provisión de servicios o de corrección de externalidades.

Las transferencias pueden ser con contrapartida o sin contrapartida. En el primer caso se exige al ente receptor que contribuya a la financiación del bien o servicio mientras que en el segundo recibe los recursos sin requisito alguno de realizar un aporte. También pueden ser las transferencias condicionadas a su utilización en un determinado bien o servicio o conjunto de bienes o servicios o dejarse en libertad al ente receptor para determinar a qué bienes específicos aplicar los recursos. En buena parte de la literatura fiscal se considera que las transferencias con contrapartida son más eficientes porque alcanzan el objetivo de proveer un bien público a un costo menor para el gobierno

⁵⁴ “Hay un sentido en el cual las transferencias fortalecen los gobiernos descentralizados permitiéndoles ejecutar funciones que de otra forma serían incapaces de realizar.” (Smith, 1985:115).

⁵⁵ “La dependencia financiera y cualquier centralización que se derive de ella, puede ser entonces la consecuencia inevitable (y quizás la contradicción) de utilizar al gobierno descentralizado en la búsqueda de objetivos políticos redistributivos.” (Smith, 1985:116)

⁵⁶ “Verdaderamente, en principio un gobierno territorial podría ser financiado en un 100% por niveles superiores de gobierno y todavía ser libre para determinar sus propias prioridades de gasto.” (Smith, 1985:117)

⁵⁷ “Obsérvese que el concepto de eficiencia usado aquí se relaciona con el objetivo político de apoyar un uso particular de los fondos de subvención, ya sea para servicios públicos en general o para servicios públicos concretos. Cualquier objetivo político supone una interferencia del subvencionador en la libertad de elección del receptor. Por lo tanto, la situación puede relacionarse con nuestros anteriores conceptos de bienes preferentes y de equidad categórica, traducidos aquí a un nivel inter-jurisdiccional. Si dicha interferencia es rechazada, es decir, si la política de subvenciones está en línea con el objetivo 1, este criterio de eficiencia no se aplica. Toda restricción aparece entonces como ineficiente, ya sea respecto a los usos públicos y privados de los fondos en general (a través de subvenciones compensatorias) o respecto a la elección entre servicios públicos (a través de subvenciones selectivas).” (Musgrave y Musgrave, 1992:586)

nacional. Además, cuando se utiliza una transferencia sin contrapartida existe la posibilidad de una filtración hacia el consumo privado, por medio de la reducción de los recursos recaudados localmente o, en otros términos, una reducción en el esfuerzo fiscal local. Sin embargo, diversos estudios empíricos en los Estados Unidos han mostrado que no necesariamente la transferencia sin contrapartida conduce a una reducción de los impuestos locales y a una reducción del gasto y por el contrario han encontrado que aún con este tipo de transferencias se incrementa y se mantiene o aumenta el esfuerzo tributario. Este comportamiento ha sido denominado el efecto del papel matamoscas (“flypaper effect”) por cuanto consiste en que el dinero transferido se adhiere al presupuesto del gobierno territorial y no se devuelve a los ciudadanos en la forma de menores impuestos.

Tabla 4 Valoración de los distintos tipos de transferencias

| Objetivo de la subvención | Compensatoria | Condicionada | Redistributiva |
|---|---------------|--------------|----------------|
| 1. Hacer que los ingresos procedentes de fuentes impositivas centrales estén a disposición de los gobiernos estatales y locales | No | No | No |
| 2. Reducir las desigualdades en la renta per cápita entre los estados | No | No | Si |
| 3. Incrementar el nivel general de servicios públicos, estatales y locales | Si | No | Opcional |
| 4. Igualar los términos en los que los gobiernos estatales pueden proveer todos los servicios públicos | Si | Si | Opcional |
| 5. Incrementar el nivel de provisión de los servicios públicos concretos | Si | No | Opcional |
| 6. Igualar los términos de provisión de los servicios públicos concretos | Si | Si | Opcional |
| 7. Corregir la difusión de beneficios | Si | Si | No |

Fuente: Musgrave y Musgrave (1992)

En cualquier caso, es necesario precisar los objetivos perseguidos con las transferencias como medio para determinar el instrumento (tipo de transferencia) más eficiente para alcanzarlo. Adicionalmente, resulta claro que el análisis económico aislado del contexto político e institucional es insuficiente para comprender el funcionamiento de los gobiernos locales y que por tanto el diseño debe ampliarse para considerar otras variables.

Relaciones intergubernamentales: la autonomía y la cooperación

En todos los elementos anteriores el asunto de la autonomía es el eje principal de la discusión, por lo cual resulta difícil darle al tema un tratamiento aislado de dichos aspectos. Desde la perspectiva legal y administrativa ha habido usualmente interés en los mecanismos de control central sobre los territorios: legislativos, judiciales y administrativos. En el caso de los controles administrativos se incluyen poderes de aprobación, de nombramiento y de destitución. Sin embargo, más allá de los controles formales se ha empezado a examinar los métodos de influencia. En la práctica son más comunes los métodos que buscan lograr acuerdos antes de las acciones e influencia sobre ellas, mediante procedimientos como circulares, transferencias específicas e inspección central. Esto conduce a la discusión sobre si los gobiernos sub-nacionales se

convierten en agentes del centro y pierden autonomía⁵⁸; la conclusión de algunos estudios es que las relaciones intergubernamentales se caracterizan más por la negociación, la persuasión y el diálogo, que por la imposición. Lo anterior lleva a plantear que la descentralización es una condición pero no una garantía de la autonomía⁵⁹. La descentralización puede ser manipulada por parte de los funcionarios: “La descentralización, por tanto, está abierta a la manipulación oficial. Es la consecuencia de decisiones políticas y administrativas. Es mediante la manipulación de las relaciones centro-localidades que un sistema de gobierno se convierte en más o menos descentralizado.” (Smith, 1985:92)

El enfoque de la política local se concentra en el análisis del poder dentro de las comunidades. Considera que la autonomía local depende de muchos factores y no solamente de las relaciones entre el centro y las localidades. Por su parte, el enfoque de la política inter-organizacional considera que es necesario observar más allá de las condiciones legales y formales. Los gobiernos centrales no siempre desean hacer uso de los mecanismos de control, algunos territorios poseen recursos que les permiten resistirse a las presiones del centro y hay un amplio espacio para la negociación y el regateo. Por tanto, más que control, lo que existe es una interacción entre los niveles de gobierno. Esta interacción se expresa en cooperación, pactos y competencia⁶⁰. Por tanto, el estudio de las relaciones intergubernamentales debería enfocarse en las redes de actores antagónicos pero interdependientes. Igualmente, es necesario abandonar una visión monolítica tanto del centro⁶¹ como de los gobiernos locales: los modelos usuales de asociación o de agencia son una descripción insuficiente. Las relaciones entre el centro y las localidades son “un sistema complejo de dependencias”.

2. Los factores y razones de la descentralización

El hecho concreto es que todos o prácticamente todos los países tienen una forma de organización territorial y por tanto, en su sentido más general, son descentralizados territorialmente, ya sea en el marco de un Estado federal o un Estado unitario. En todos ellos existen por lo menos dos niveles de gobierno⁶². El problema concreto, en cada caso, es por tanto determinar cuál es esta forma de organización territorial y las razones que explican su desarrollo; en segundo lugar, el grado de descentralización efectiva, es decir la proporción de la autoridad política, la capacidad de decisión, las competencias y recursos que le corresponde a las unidades territoriales de gobierno.

La revisión de la literatura indica que no se ha consolidado una explicación general sobre la aparición y evolución de estas formas de organización territorial⁶³. Es decir no

⁵⁸ Asunto que es abordado desde la perspectiva de las relaciones agente-principal. En el caso de la descentralización el tema es examinado por Campbell (1993) y por Finot (2001)

⁵⁹ “Qué tanto está descentralizado un Estado puede ser separado útilmente de la pregunta sobre qué tanta autonomía disfrutaban las áreas locales. Esto permite que la descentralización sea considerada como una condición suficiente, pero no necesaria de la autonomía local.” (Smith, 1985:92).

⁶⁰ Esta es una situación similar al federalismo cooperativo planteado por Elazar (1984) con relación a la experiencia de los Estados Unidos.

⁶¹ “...en la realidad la llamada cúspide- el gobierno federal- está distribuida entre la oficina ejecutiva del presidente, una docena de departamentos del gabinete y agencias independientes que no pueden coordinarse entre ellas.” (Elazar, 1984:7).

⁶² Aunque con diferencias en las facultades constitucionales y legislativas.

⁶³ Para Smith no hay una respuesta única, las formas institucionales adoptadas dependerán de múltiples factores: “La forma en la cual el Estado responde a las presiones por instituciones subnacionales dependerá de un complejo conjunto de fuerzas históricas, ideológicas y políticas.” (Smith, 1985:52)

se cuenta con una “teoría” de la descentralización territorial, pero se dispone de generalizaciones y sistematizaciones de la experiencia empírica que sirven para establecer clasificaciones, comparaciones y descripciones de tendencias así no conformen un cuerpo unificado de hipótesis verificadas y comunes a todos los países. A continuación, con base en la revisión realizada⁶⁴, presentaremos los aspectos que consideramos más relevantes para orientar un estudio sobre la descentralización territorial en Colombia.

Los puntos a abordar son los siguientes: a) El desarrollo de la economía capitalista está asociado a la concentración y centralización de las actividades económicas y a la centralización del poder político y de las principales funciones del Estado en cuanto a su intervención en la economía; b) Hay tendencias opuestas a favor de la descentralización que en cierta medida contrarrestan la tendencia básica; c) Hay razones administrativas y económicas que impulsan un cierto grado de descentralización; d) La puesta en marcha de procesos o políticas públicas de descentralización, en un momento determinado, refleja el balance de poder entre clases o sectores sociales o actores políticos que buscan imponer sus intereses.

Tendencias estructurales a la centralización

El sistema capitalista tiende a la concentración y centralización de las actividades económicas y de la población, lo cual se evidencia en la concentración de la propiedad, del producto, el ingreso y la población en centros urbanos. Esta concentración es tanto financiera como territorial, expresándose en este último caso mediante grandes desigualdades regionales. Como consecuencia de la centralización económica hay también una fuerte tendencia hacia la centralización del poder político; municipios, provincias y regiones independientes, gradualmente se convirtieron en partes de un Estado nacional. Este fenómeno se expresa constitucionalmente tanto en los Estados unitarios como en los Estados federales.

Aunque desde una perspectiva estática, de comparación en un momento dado del tiempo, los Estados federales aparecen usualmente con un mayor grado de descentralización que los Estados unitarios, en una perspectiva histórica o dinámica, el federalismo es, en su gran mayoría, un producto de la centralización de Estados previamente independientes, razón por la cual se habla del federalismo centralista. Esta tendencia hacia la centralización política ha sido observada por diversos autores (ver tabla 5) y existe un relativo consenso sobre esta situación, que es reforzada por algunos factores o situaciones específicas. Por una parte, las guerras o las crisis económicas y sociales han impulsado la centralización del Estado en momentos determinados; igualmente, en las etapas iniciales de consolidación del sistema capitalista, el Estado juega un papel importante en la creación de condiciones materiales básicas y sociales, condiciones que son valoradas como un papel progresista.

⁶⁴ El texto de Smith, “Descentralización. La dimensión territorial del Estado”, 1985, es, en mi opinión, el trabajo que mejor aborda en forma integral los diversos aspectos del tema y presenta en forma estructurada el estado del conocimiento en dicho momento. Por esta razón lo utilizo a continuación como principal referencia para el desarrollo de esta parte.

Tabla 5 Tendencias a la centralización.

| Autor | Planteamientos |
|---|---|
| Oates ⁶⁵ | El desarrollo económico y la urbanización generan cambios que inciden en las formas de organización territorial de los Estados, especialmente a partir de tres aspectos: la mejora en los sistemas de transporte, los sistemas de comunicaciones más efectivos y el creciente nivel de ingreso por habitante. Estos aspectos generan tendencias como las siguientes: a) la mayor participación del gobierno central en la provisión de bienes y servicios públicos que tienen efectos que superan las fronteras locales, como por ejemplo la educación; esta participación puede ser en forma directa de provisión o mediante transferencias u otros incentivos para la provisión local; b) el mayor nivel de ingreso asociado a una creciente desigualdad del ingreso ⁶⁶ , conduce a la puesta en marcha de programas redistributivos, que por la movilidad de la población tienden a estar en manos de los gobiernos centrales; c) con relación al punto anterior, las desigualdades territoriales y la presencia de zonas con niveles muy inferiores al promedio, se constituye en otra presión para la acción de los gobiernos centrales; d) la movilidad de las actividades económicas y la mayor eficiencia en la recaudación tributaria por economías de escala, conduce a la concentración de los tributos en el gobierno central.; e) el desarrollo tecnológico permite una provisión centralizada más eficiente de bienes y servicios por las economías de escala y mayores capacidades de control y supervisión de amplios territorios. Conclusión: “Lo que todo esto significa es que existen un conjunto formidable de fuerzas que actúan a lo largo del tiempo promoviendo un creciente grado de centralización dentro del sector público.” (Oates, 1977:295). |
| Marx y Engels, Manifiesto del Partido Comunista, 1848 | “El mercado mundial ha dado origen a un desarrollo incommensurable del comercio, la navegación y las comunicaciones terrestres...El sitio de la antigua autosuficiencia y aislamiento locales y nacionales se ve ocupado por un tráfico en todas direcciones, por una mutua dependencia general entre las naciones...La burguesía va superando cada vez más la fragmentación de los medios de producción, de la propiedad y de la población. Ha aglomerado a la población, centralizado los medios de producción y concentrado la propiedad en pocas manos. La consecuencia necesaria de ello ha sido la centralización política. Provincias independientes, apenas aliadas y con intereses, leyes, gobiernos y aranceles diferentes, han sido comprimidas para formar una nación, un gobierno, una ley, un interés nacional de clase y una línea aduanera.” (Marx, 1998:40, 43, 44, y 45) ⁶⁷ . |
| Slater ⁶⁸ | Factores que han contribuido a la centralización - La necesidad de impulsar el crecimiento económico interviniendo en actividades claves como el transporte, las comunicaciones, la energía y ciertos sectores productivos. Esto ocurrió tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. - La tras-nacionalización del capital ha reducido la importancia de los organismos locales y regionales. - La lógica interna de la burocracia y la centralización del poder político en la capital, genera una tendencia que refuerza la centralización. - La dinámica de las propias organizaciones. - El papel de los partidos de izquierda y su creencia en un estado fuerte como base para el paso al socialismo. - La presencia de conflictos internos y guerrillas. |
| Curbelo ⁶⁹ | La descentralización que se observa en la mayoría de países industrializados es, según Curbelo, una reacción a la excesiva centralización que se presentó después de la segunda guerra mundial, cuando un Estado fuerte política y fiscalmente era necesario para organizar y acelerar el crecimiento. Los resultados en cuanto a mayor desarrollo, así como la expectativa sobre su difusión a todas las regiones, y el fortalecimiento del Estado de bienestar, condujeron a que este esquema centralista fuera aceptado por las clases principales y prácticamente no hubiera oposición ni reclamos por mayor autonomía, o que en estos casos, fueran bloqueados o cooptados. El Estado centralizado jugó entonces durante un período un papel progresista contra los “privilegios y el clientelismo periférico.” (p.77). Sin embargo, con el agotamiento del ciclo de crecimiento económico, las economías industrializadas comenzaron a enfrentar diversos problemas de acumulación y legitimidad, y adquirió fuerza la crítica al Estado de bienestar y la formulación de propuestas de reducción de su tamaño; en este contexto, surgieron también demandas por mayor diversidad y pluralidad, y por el reconocimiento de un mayor papel a las regiones. |

⁶⁵ Oates, Wallace, Federalismo Fiscal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

⁶⁶ “...la pobreza en medio de la afluencia es probable que constituya una mancha en la conciencia de la sociedad y por tanto que induzca a una mayor disposición a iniciar actividades redistributivas.” (Oates, 1972:293).

⁶⁷ Marx, Karl y Friedrich Engels, Manifiesto Comunista, Edición CRITICA (Grijalbo-Mondadori), Barcelona, 1998.

⁶⁸ Slater, David, Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization, Development and Change (SAGE, London, Newbury Park and New Dehli), Vol 20 (1989), 513-543.

⁶⁹ Curbelo (1986).

| | |
|---------------------|---|
| Borja ⁷⁰ | <p>Los factores que según el autor han conducido o inducido la centralización del Estado durante el último siglo son las siguientes: a) La concentración del capital y de las actividades económicas; b) El desarrollo de las funciones económicas del Estado, tanto generales de administración macroeconómica como particulares de impulso a la infraestructura requerida por el sistema productivo; c) El desarrollo de las funciones sociales del Estado, con criterios de garantizar un nivel mínimo y similar de servicios; d) la lógica interna del desarrollo administrativo-burocrático, su expansión mediante un proceso de descentralización funcional del nivel central; e) el desarrollo de burocracias habituadas a funcionar centralmente; f) la política fiscal que centraliza por razones administrativas los impuestos a nivel nacional; g) la concentración de los medios masivos de comunicación; g) la política de los partidos populares que han promovido la nacionalización y un estado central fuerte por desconfianza de los poderes locales; h) Las acciones de las propias organizaciones sociales populares que actúan a nivel nacional como medio para poder tener influencia real.</p> <p>Muchos de estos factores de centralización son progresistas⁷¹, según el autor, por cuanto han permitido impulsar cierto desarrollo y crear algunas condiciones mínimas de igualdad de los ciudadanos y de garantía de derechos fundamentales.</p> |
|---------------------|---|

Fuente: Autores citados, elaboración del autor.

En el caso del federalismo centralista la búsqueda de un mayor poder político es la motivación principal, más que la democracia o la libertad⁷². El federalismo es un proceso de negociación entre líderes con perspectiva nacional y líderes de los Estados constituyentes cuyo propósito es agregar territorio con el fin de aumentar los impuestos y conformar ejércitos. Como en toda negociación, se supone que hay una voluntad de las partes por adelantarla, por lo cual es preciso examinar cuáles son las circunstancias que estimulan dicha voluntad. Riker (1987) considera que básicamente son dos: los políticos que promueven el federalismo desean expandir el control territorial para responder a una amenaza externa militar o diplomática o para prepararse para realizar una agresión militar o diplomática; sin embargo, no quieren realizar esta expansión por la fuerza sino mediante la cooperación; y los políticos que aceptan vincularse al federalismo, renunciando a cierta autonomía, lo hacen por el temor a una amenaza externa y la necesidad de protección, o por el deseo de vincularse en una potencial agresión a otros países.

Para simplificar, Riker (1987) plantea que las dos predisposiciones al federalismo son la condición de expansión y la condición militar. Señala que estas dos condiciones siempre están presentes en los orígenes del federalismo y que, según su conocimiento, son condiciones suficientes. Aunque pueden parecer triviales y obvias estas hipótesis considera que son útiles para confrontar ciertas posiciones que considera falacias en el análisis de los orígenes del federalismo. La primera falacia es la asociación mecánica entre federalismo y libertad (o democracia). Muestra cómo es posible la existencia del federalismo en regímenes dictatoriales y señala cómo no existe suficiente evidencia de que la motivación principal para la organización federal hubiera sido el propósito de otorgar libertad a las unidades constituyentes; por el contrario, refiriéndose al origen del federalismo en los Estados Unidos considera que sus promotores estaban más preocupados con las razones prácticas de la expansión que con consideraciones ideológicas sobre la garantía de la libertad. La otra falacia –que denomina la falacia

⁷⁰ Borja (1989)

⁷¹ “Esta centralización que históricamente tuvo aspectos progresistas es hoy, así nos lo parece, poco eficaz desde el punto de vista económico global: multiplica los costos sociales, los desequilibrios territoriales y las deseconomías de aglomeración; socialmente es injusta, pues contribuye a aumentar las desigualdades entre los grupos y las áreas territoriales; políticamente es inaceptable, puesto que conduce a un modelo tecno-burocrático, estrechamente vinculado a las oligarquías económico-sociales y significa una verdadera expropiación política de las clases populares (así como de las clases medias) que contemplan impotentes cómo los derechos formales, las organizaciones sociales y los representantes elegidos en los niveles locales e intermedios sirven de muy poco frente a centros de poder inaccesibles que toman sus decisiones de forma inapelable sin contar con ellos.” (Borja, 1989:15-16).

⁷² Riker (1987).

reduccionista- es considerar que el federalismo es la respuesta a ciertas condiciones sociales que crean un sentido de interés común. El problema con estas explicaciones es que buscan reducir la explicación de un fenómeno político a las condiciones sociales de la población. Estas condiciones pueden servir como contexto pero omiten las condiciones políticas que conducen a la predisposición para que ocurra la negociación sobre el federalismo.

Factores que contrarrestan la centralización

Sin embargo, la excesiva centralización estimula a su vez tendencias opuestas⁷³. Por una parte se presentan problemas de gestión derivados del exagerado tamaño del centro, que limitan su capacidad de respuesta a las demandas sociales y se traducen en problemas de legitimidad y nuevas crisis. Por la otra, las fuerzas políticas y sociales de las regiones reaccionan en determinados casos frente al excesivo poder y las desigualdades regionales y reclaman una mayor participación en la toma de decisiones. Adicionalmente, el crecimiento en el tamaño del Estado y la diversificación de sus actividades, en especial las relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población abren un espacio para un papel más importante de los gobiernos locales. De este modo las tendencias a la centralización se refuerzan en funciones como la estabilización de la economía (política monetaria, fiscal, de comercio exterior) y la distribución de ingresos, mediante una gran concentración del recaudo tributario en el nivel central, al tiempo que se producen tendencias descentralizadoras en la provisión de bienes y servicios sociales y de infraestructura local. El mayor ingreso por habitante tiende a estar asociado con una mayor descentralización territorial, en la medida en que implica un sector público más grande que puede financiar el conjunto de funciones donde pueden jugar un papel relevante los gobiernos territoriales.

A pesar de las dificultades para generalizar⁷⁴, Oates señala las siguientes tendencias históricas: a) Durante la primera mitad del siglo XX aumentó la centralización en ingresos y gastos, tanto en países federales como unitarios⁷⁵; este crecimiento está asociado en gran medida al aumento de los gastos de seguridad social y, en menor medida, de defensa.; b) Entre 1950 y 1965, disminuye el grado de centralización del gasto en 11 de 15 países examinados, la mayoría desarrollados⁷⁶.

⁷³ Oates reconoce la existencia de las fuerzas a favor de la centralización pero considera que hay fuerzas opuestas. Una de estas fuerzas es la tendencia a la conformación de unidades geográficas con demandas homogéneas y diferentes de las demás, situación que en su opinión se puede dar en sociedad con mayores niveles de ingreso; esta contra tendencia sin embargo, puede debilitarse por una mayor homogeneidad en todo el territorio nacional, derivado de la mejora en los sistemas de transporte y comunicación. Otra fuerza opuesta es el aumento en la riqueza y el ingreso per cápita que puede generar demandas locales por mayor autonomía y capacidad económica para financiar las administraciones locales. Adicionalmente, las transferencias pueden ayudar al funcionamiento de los gobiernos territoriales en vez de debilitarlos. En conclusión, no es posible generalizar suficientemente sobre las tendencias: "...existen también fuerzas que probablemente se enfrentarán con el paso del tiempo, a las que inducen una mayor centralización en el sector público. Por esta razón es extremadamente difícil llegar a cualquier conclusión firme sobre las tendencias dinámicas del federalismo fiscal." (Oates, 1977:300).

⁷⁴ "Un examen de la información que tenemos sobre la historia de la centralización fiscal sugiere que es extremadamente difícil generalizar sobre esta materia. La experiencia entre los países, y en distintas épocas de un mismo país, ha sido bastante diferente en muchos casos." (Oates, 1972:300).

⁷⁵ "Por ejemplo, en los Estados Unidos descubrimos que la participación del gobierno federal en los gastos públicos directos crece desde un 34 por 100 en 1902 a un 60 por 100 en 1950; y la participación federal en los ingresos generales aumenta desde un 40 por ciento en 1902 a un 68 por 100 en 1950." (p.301). Algo similar ocurrió en Australia y Canadá. En el caso de los países unitarios, en el Reino Unido, "desde 1910 a 1951 la participación del gobierno central en los gastos públicos aumentó desde un 52 a un 77 por ciento" (Oates, 1972:301).

⁷⁶ Durante las últimas décadas se ha producido un proceso de descentralización en todo el mundo: "Durante los últimos 30 años, las reformas de descentralización se han extendido a través del mundo, cambiando décadas de

El cambio en la tendencia después de 1950 pueden deberse a un período de mayor tranquilidad y estabilidad, a diferencia de la primera mitad del siglo XX cuando se produjo la gran depresión y las dos guerras mundiales. Adicionalmente, los servicios provistos por los gobiernos locales, como educación, tienen un gran componente de salarios y no resulta fácil la reducción de costos por productividad. Estas tendencias se han visto acompañadas de una creciente participación de las transferencias intergubernamentales, tanto en países federales como unitarios. En Estados Unidos las transferencias pasaron de representar menos del 1% en 1902 al 20% en 1970. Un fenómeno similar pero más acentuado se observa en el Reino Unido donde las transferencias como porcentaje de los gastos del gobierno local pasaron de 30% en 1900 a 54% en 1955.

Boisier⁷⁷ ha señalado la presencia de mega-tendencias en la economía y la política mundial que han impulsado la descentralización en las últimas décadas: la revolución científica y tecnológica, el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno, la creciente demanda de los cuerpos organizados del Estado por mayores espacios de autorrealización, y la tendencia a la privatización.

Factores administrativos y económicos

El tamaño de las organizaciones y la cobertura geográfica de sus operaciones conduce necesariamente a la existencia de alguna forma de descentralización. Esta es una situación observada tanto en la empresa privada como en el Estado y las organizaciones públicas. La necesidad de prestar unos servicios básicos a la población demanda la existencia de un aparato administrativo cercano a los lugares de residencia de dicha población. Obviamente la respuesta del Estado puede darse principalmente en términos administrativos, mediante la desconcentración pero también mediante formas políticas como la descentralización territorial que permite una determinada autonomía política. Las ventajas generalmente planteadas en la perspectiva administrativa son la agilidad en la identificación y respuesta a las demandas por la cercanía de la entidad a los ciudadanos así como la descongestión del centro que puede dedicarse a tareas estratégicas de conjunto de la organización. Un texto de administración resume las ventajas y desventajas de la descentralización, señalando prácticamente todos los aspectos que usualmente se mencionan también con relación al sector público.

Desde la perspectiva de la economía del sector público se destaca también que según la naturaleza de los bienes y servicios a proveer habrá ventajas en su provisión por parte de entidades descentralizadas⁷⁸. En el caso de aquellos bienes y servicios cuyos

prácticas económicas y políticas centralizadas así como la forma en la cual estudiamos la política. Como plantea Manor (1999), 'Casi todos los países del mundo están ahora experimentando con la descentralización... vista como una solución a muchas clases de diferentes problemas' (1999, vii). Tan solo se necesita examinar la estadística fiscal para observar esta tendencia. En 1980, los gobiernos subnacionales alrededor del mundo recolectaron en promedio el 15% de los ingresos y realizaron el 20% de los gastos. Hacia finales de los años noventa, estas cifras habían aumentado a 19% y 25% respectivamente, e incluso se habían duplicado en algunas regiones." (Falletti, 2005:327).

⁷⁷ Boisier (1990).

⁷⁸ Para Oates, la conclusión es que se necesita tanto el gobierno unitario como el descentralizado, lo cual se encuentra en el sistema federal: "Lo que claramente es deseable es una forma de gobierno que combine las ventajas de estos dos casos polares y evite los defectos más serios de cada uno; una organización federal del gobierno satisface este requisito." "En un sistema federal existe tanto un gobierno central como unidades de gobierno inferiores a la central, tomando decisiones cada uno respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones geográficas. Desde un punto de vista económico, el atractivo obvio de una forma federal de gobierno

beneficios se extienden solamente a una porción del territorio, será mucho más eficiente su provisión por parte de gobiernos locales, por cuanto pueden responder mejor a las preferencias de los habitantes, al tiempo que se estimula la innovación y el compromiso de la población con la financiación de dichos servicios. Sin embargo, se trata principalmente de una perspectiva normativa más que de una teoría o explicación sobre la organización territorial⁷⁹

Tabla 6 Ventajas y desventajas de la descentralización

está en que combina la fortaleza del gobierno unitario con la descentralización. Cada nivel de gobierno no intenta cumplir todas las funciones del sector público, sino que asume la que mejor puede desempeñar” (Oates, 1972: 31-32). “Si todos los sectores públicos tienen una estructura más o menos federal, es obviamente tautológico decir que el federalismo es la forma óptima de gobierno. El problema real es entonces la determinación del grado apropiado de descentralización para un sector público concreto. ¿En qué punto del espectro de la descentralización debería estar un determinado sector público?” (Oates, 1977:37-38).

⁷⁹ Oates señala que su “teoría” ilumina un poco el conocimiento sobre el funcionamiento del sector público: “Mi opinión es que la teoría arroja alguna luz sobre la estructura y funcionamiento del sector público.” (Oates, 1972:280). Pero le faltan muchas variables al modelo: “Me parece que la impresión general que surge de los resultados empíricos es que las hipótesis basadas en las formas convencionales del análisis económico pueden explicar en cierto modo la estructura y funcionamiento de los sistemas fiscales federales. Sin embargo, es claro que la cuantía inexplicada de la varianza sigue siendo considerable; la experiencia única de cada país ha dejado, sin duda alguna, su impronta sobre la estructura de su gobierno. No obstante, puede esperarse que los estudios teóricos y empíricos nos permitirán ir un poco más allá de la conclusión de Tocqueville de que ‘es tan imposible determinar a priori con algún grado de exactitud la parte de autoridad que cada uno de los dos gobiernos disfrutan, como prever todos los incidentes en la existencia de una nación.’” (Oates, 1977:281).

Ventajas de la descentralización⁸⁰

- Descarga a la alta dirección de cierto peso de toma de decisiones y obliga a los administradores de los niveles superiores a ceder autoridad.
- Alienta la toma de decisiones y la asunción de autoridad y responsabilidad.
- Concede a los administradores mayor libertad e independencia en la toma de decisiones.
- Promueve el establecimiento y uso de controles amplios, lo que puede elevar la motivación.
- Hace posible la comparación del desempeño de las diferentes unidades organizacionales.
- Facilita el establecimiento de centros de utilidades
- Facilita la diversificación de productos
- Promueve el desarrollo de los administradores generales
- Contribuye a una mejor adaptación a condiciones sujetas a rápidos cambios.

Limitaciones de la descentralización

- Dificulta el logro de políticas uniformes
- Implica mayor complejidad en la coordinación de unidades organizacionales descentralizadas
- Puede resultar en pérdida de cierto grado de control por parte de los administradores de niveles superiores.
- Puede sufrir limitaciones a causa de técnicas de control inadecuadas
- Puede sufrir restricciones a causa de sistemas de planeación y control inadecuados.
- Puede sufrir limitaciones a causa de la no disponibilidad de administradores calificados.
- Supone gastos considerables en capacitación de los administradores.
- Puede sufrir limitaciones a causa de fuerzas externas (sindicatos nacionales, controles gubernamentales, políticas fiscales).
- Puede verse desfavorecida por las economías de escala de ciertas operaciones.

Fuente: Koont'z y Weihrich (2004:310), elaboración del autor.

Rondinelli (1981) señala que la necesidad de la descentralización de la planeación y administración del desarrollo se convirtió en un tema recurrente de las agencias internacionales de desarrollo y de los gobiernos nacionales, relacionado con los énfasis hacia un desarrollo más equitativo y la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres. Dos son los argumentos frecuentemente planteados: a) la descentralización es necesaria para acelerar la difusión de los beneficios, integrar regiones diversas y utilizar más eficientemente los recursos en áreas pobres y rezagadas; b) la descentralización es el medio para garantizar que efectivamente los pobres puedan participar y beneficiarse. En general más que argumentos se trata de buenos

⁸⁰ En esta relación de ventajas y limitaciones se encuentran la gran mayoría de argumentos que se formulan a favor, o en contra de la descentralización territorial del Estado, desde la perspectiva administrativa.

propósitos.⁸¹ En forma similar a lo planteado en la administración privada, Rondinelli señala un conjunto de beneficios que puede generar la descentralización:

- La descentralización permite adaptar los programas nacionales a las necesidades de regiones y grupos heterogéneos.
- La descentralización reduce una gran cantidad de trámites y procedimientos.
- Aumenta el conocimiento y la sensibilidad de los funcionarios con relación a las necesidades y problemas locales; se obtiene mejor información por un contacto más cercano.
- La descentralización permite que las políticas nacionales puedan penetrar en áreas remotas.
- La descentralización permite mayor representación de grupos diversos en aspectos políticos, religiosos, étnicos y tribales en la toma de decisiones y por tanto puede conducir a mayor equidad.
- La descentralización conduce al desarrollo de mayores capacidades administrativas en los gobiernos locales y en instituciones privadas de las localidades, lo cual permite asumir nuevas competencias.
- La descentralización puede aumentar la eficiencia del gobierno central al descargarlo de labores de rutina o administrativas y concentrarlo en labores de planeación y supervisión.
- La descentralización puede conformar una estructura y una base geográfica para una mejor coordinación de las distintas entidades públicas y no gubernamentales involucradas en la promoción del desarrollo.
- La estructura gubernamental descentralizada es necesaria para institucionalizar la participación de los ciudadanos en la administración y planeación del desarrollo.
- La descentralización ayuda a crear estructuras de toma de decisión que pueden limitar la influencia de elites locales usualmente no comprometidas con el desarrollo e insensibles a las necesidades de los grupos más pobres.
- La descentralización puede llevar a administraciones más flexibles, innovadoras y creativas.
- La descentralización permite una mejor localización de los servicios y atender regiones atrasadas y aisladas.
- La descentralización ayuda a resolver las pérdidas de escala provenientes de la excesiva centralización en la capital y puede aumentar la cantidad de bienes y servicios públicos y la eficiencia en su provisión,

El enfoque desde la administración y la economía es principalmente normativo y por tanto consiste en un elemento orientador a considerar en la toma de decisiones, usualmente por parte de los funcionarios estatales. Sin embargo, consiste también en una descripción de la realidad y refleja la presión derivada del tamaño de las organizaciones y de la distribución geográfica de la población dentro de un determinado país.

⁸¹ "...la experiencia muestra que hay una mayor probabilidad de éxito si las instituciones ofrecen participación popular, liderazgo local y descentralización de la autoridad." (Rondinelli, 1981:133). "La prestación eficiente de los servicios a las comunidades rurales debe depender de una organización efectiva en el nivel comunitario con el fin de tener una interacción significativa con las agencias prestadoras en la definición de las prioridades." "Además las comunidades deben ser capaces de movilizar recursos políticos para poder ofrecer incentivos para un desempeño burocrático eficiente." (Rondinelli, 1981:133).

Los enfoques de la Nueva Gestión Pública⁸² han abordado dentro de sus análisis y propuestas los temas de la centralización y la descentralización. Por una parte, se ha planteado la necesidad de aumentar el poder de los jefes de gobierno con relación a los ministros y de éstos con respecto a las burocracias, de forma tal que sean efectivamente los jefes burocráticos en sus respectivos sectores⁸³. Por la otra, la centralización en las decisiones estratégicas se debe acompañar de la descentralización en la capacidad de ejecutar, por parte de dependencias y entidades responsables de la provisión de servicios específicos:

“El principio de la descentralización es crucial para la desconcentración del poder, ya que pone el énfasis en la necesidad de que los gestores tomen la iniciativa para conseguir que se realicen las cosas y que se obtengan resultados (Aucoin, 1988^a). Las estructuras descentralizadas son el mecanismo que reclaman estos principios, pues suponen que los gestores en puestos periféricos decidan qué es lo que debe hacerse. En otras palabras, estos principios fuerzan a los gestores a dedicarse a gestionar las operaciones y al personal que administra procesos y sistemas. Esto no significa eliminar el control centralizado sobre la fijación de las prioridades o políticas estratégicas; sino que supone que el núcleo central se limite a actuar en los aspectos más fundamentales, evitando que la implementación de las líneas estratégicas lo sobrecargue con múltiples conflictos.” (Aucoin, 1996:501).

Factores políticos

Las reformas a la estructura del Estado se producen mediante los procesos políticos existentes y no son por tanto el resultado automático de unos factores o condiciones estructurales⁸⁴. Las políticas públicas se producen en dichos contextos y en respuesta a las situaciones o problemas que se derivan de los factores sociales, económicos e ideológicos, pero deben ser procesados mediante las instituciones y procedimientos políticos vigentes. Los actores e intereses que se identifican en la literatura son los siguientes: a) Existencia de diferencias étnicas, raciales, nacionales o religiosas, que impulsan movimientos políticos en busca de autonomía o secesión; b) Movimientos sociales y políticos territoriales que promueven la descentralización territorial por carencias en servicios públicos e inadecuada gestión del aparato estatal central; c) Partidos políticos; d) Líderes políticos del ejecutivo y el legislativo; e) La burocracia nacional e internacional. Es prácticamente imposible plantear una explicación general sobre los factores políticos que impulsan procesos de descentralización territorial. Es

⁸² Aucoin (1996).

⁸³ Un rasgo típico de las reformas ha sido la centralización a favor de las autoridades ejecutivas, en dos direcciones. “La primera ha consistido en reforzar el poder de los jefes de gobierno en contra de los otros miembros del ejecutivo”. “todos estos mecanismos pretenden lo mismo: dar una mayor coherencia a la dirección estratégica del gobierno mediante la reducción de las capacidades de los ministros –ya sea a nivel individual o colectivo- para desmarcarse de las líneas estratégicas marcadas desde la cúpula.” (Aucoin, 1996:498). “La segunda estrategia para reforzar las autoridades ejecutivas consiste en potenciar la capacidad de control de los ministros sobre sus burocracias departamentales.” “En este sentido, el objetivo principal es conseguir que los ministros sean realmente los jefes burocráticos de sus departamentos o ministerios, tal como lo marcan los principios constitucionales. La dicotomía política/administración se reinterpreta de tal forma que el ministro sea el gestor de las políticas y de la administración. Hay dos dimensiones de esta reformulación del rol de los ministros que son significativas. La primera se refiere a que los sistemas de gestión de la información se desarrollan para servir al ministro como gestor.” (Aucoin, 1996:498-499).

⁸⁴ La conclusión de Smith es bastante general y obvia: detrás de todo proceso de descentralización hay intereses que se benefician. Señala que usualmente no hay una respuesta homogénea por parte de los territorios y que es imposible separar completamente los intereses del centro y las regiones. “La ‘necesidad’ en los Estados contemporáneos de descentralizar refleja no menos que el poder de los diferentes grupos de promover y defender sus intereses políticos.” (Smith, 1985:59).

necesario por tanto en el examen de situaciones empíricas explorar el papel de los diferentes actores y los intereses que orientaban su intervención.

En el caso de América Latina se han planteado diversas hipótesis⁸⁵ sobre los procesos de descentralización que se han venido desarrollando desde la década de los ochenta. Las más relevantes son las siguientes: a) La descentralización ha sido impulsada principalmente por un proyecto político neoliberal, reforzado por la presión de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial⁸⁶; b) la descentralización ha sido impulsada por fuerzas sociales y proyectos democratizantes⁸⁷, que se oponen al proyecto neoliberal⁸⁸; c) La descentralización ha sido el resultado de movimientos sociales y políticos territoriales que rechazan las desigualdades territoriales y el abandono estatal o la precaria cobertura y calidad de los servicios públicos; d) La descentralización es el producto de los intereses electorales de los dirigentes políticos y del ejecutivo y el legislativo y del peso que tienen dentro de los partidos políticos los dirigentes regionales⁸⁹; e) La descentralización es el resultado del balance de poder entre el ejecutivo nacional y los ejecutivos territoriales⁹⁰; y f) La

⁸⁵ Montero y Samuels, 2004.

⁸⁶ Para Coraggio (1991), la fuerza fundamental detrás de la descentralización en América Latina es el proyecto neoliberal de sociedad. “La fuerza fundamental que impulsa actualmente la descentralización en América Latina está inspirada por el proyecto neoliberal para el mundo. Sus agentes más visibles son, en nuestra región, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y Agencias de Ayuda de los Estados Unidos de Norteamérica. Detrás de aquellos organismos internacionales están también otros gobiernos centrales, los que imponen sus políticas a través del poder derivado de su aporte de fondos, negando el sentido original que algunos de esos organismos tuvieron en su génesis, o al menos el que adquirieron en su época desarrollista.” (Coraggio, 1991:5).

⁸⁷ Término utilizado por Coraggio aunque no es reconocido en DRAE.

⁸⁸ “Este proyecto tiene como propósito inicial desenmascarar el discurso neoliberal y precisar el sentido de la descentralización. Aborda los tres ejes pero le da énfasis al eje político con la mira de promover efectivamente avances democráticos, lo cual implica una lucha contra el clientelismo y propuestas que combinen la profundización de la democracia representativa con formas de participación popular. El proyecto democratizante promueve la descentralización territorial como una forma de abrir espacios y crear terrenos favorables para la lucha cultural, aunque sin idealizar el ámbito de lo local, y favorecer esquemas de la gestión territorial que buscan eliminar los factores redistributivos mediante un esquema de relación directa entre acceso a los servicios según el pago.” (Coraggio, 1991). Un ejemplo de la descentralización como proyecto democratizante se encontraría en el caso español, que ha servido de referencia a estas corrientes en América Latina. (Borja, 1989).

⁸⁹ En esta línea de trabajo, la premisa del estudio de Moreno y Samuels es la siguiente: “la descentralización resulta de un proceso de negociación entre políticos en los diferentes niveles de gobierno, incluyendo presidentes, legisladores nacionales y políticos del nivel estatal y municipal.” (Montero y Samuels, 2004:17). Por tanto, la extensión de la descentralización funcional y el diseño de las transferencias intergubernamentales dependerá de dos factores: las preferencias de los políticos nacionales y sub-nacionales y de las instituciones que determinan la fuerza relativa de negociación de cada uno. La capacidad de concretar sus intereses depende en gran medida de la estructura partidista y del lugar en el cual se ubiquen los líderes de los partidos. El asunto es cómo lograr la influencia sobre los congresistas que aprueban las reformas constitucionales y legales requeridas para implantar la descentralización. Si los líderes de los partidos se encuentran a nivel nacional, habrá mayor sintonía con los intereses nacionales y viceversa. En particular se examinan dos factores: el poder de nominación para las elecciones y los cronogramas de las elecciones nacionales y sub-nacionales. En resumen, el esquema analítico es el siguiente: “la capacidad del ejecutivo nacional o de los políticos sub-nacionales para dar forma a la descentralización está determinada por la estructura de los partidos políticos. El poder de negociación existente en el ejecutivo nacional y los políticos sub-nacionales sobre la descentralización es igual a su respectiva influencia sobre los legisladores nacionales que expiden las reformas. Tal influencia se deriva de si los líderes partidistas presiden en el nivel nacional o sub-nacional.” (Montero y Samuels, 2004:18). Otra variante el enfoque electoral e institucional está relacionada con las expectativas de las elites nacionales; en la medida en que estas elites consideren que sus copartidarios tendrán mejores opciones de ganar poder en el nivel sub-nacional, favorecerán la descentralización; en caso contrario tendrán el comportamiento opuesto.

⁹⁰ Según Falleti el ejecutivo nacional prefiere la descentralización administrativa, luego la fiscal y finalmente la política. La racionalidad de estas preferencias consiste en que el gobierno nacional quiere sobre todo descargarse de responsabilidades de gasto. En general, el gobierno nacional prefiere transferir responsabilidades que recursos; en el caso en que sea obligado a escoger entre autoridad política y fiscal, probablemente aceptará ceder autoridad fiscal con el fin de retener la autoridad política que le permita influir en las decisiones de gastos de los funcionarios subnacionales. Por el contrario, los gobiernos subnacionales prefieren en primer lugar la descentralización política,

descentralización es resultado de los procesos de democratización. Estas hipótesis son objeto de discusión en la literatura y no se encuentra un esquema explicativo generalmente aceptado, todo lo cual conduce nuevamente a la necesidad de realizar estudios empíricos, teniendo como referencia las líneas e hipótesis señaladas.

Concluyen Montero y Samuels (2004) que es difícil desarrollar una teoría unificada sobre los determinantes políticos de la descentralización, debido a la existencia de múltiples factores⁹¹. Sin embargo, consideran que es posible establecer algunas generalizaciones: primera, “Los legados histórico-institucionales y socio-económicos importan”; segunda, las reformas de democratización y las reformas neoliberales no son necesarias ni suficientes para explicar la descentralización; tercera, las mejores perspectivas para la investigación se encuentran en los enfoques institucionales y electorales, complementados con factores macro y distantes.⁹²

Los factores planteados por Montero y Samuels (2004) se refieren específicamente a América Latina con énfasis en un período reciente. Los planteamientos más generales consisten en señalar que la descentralización está relacionada con factores económicos y sociales (a mayor desarrollo económico y social mayor descentralización o posibles efectos de la reorganización productiva en la globalización) y con factores políticos (puesta en marcha de reformas neoliberales, democratización, intereses electorales de las elites y partidos políticos). En sentido estricto, la descentralización es una reforma del Estado y por tanto, una reforma dentro de la esfera de la política, que se lleva a cabo mediante las instituciones y procedimientos políticos vigentes. En este sentido es una afirmación obvia sostener la importancia de los factores políticos: en cada caso en concreto habrá intereses a favor o en contra de medidas de descentralización. El asunto es por tanto, primordialmente empírico, de examinar en cada caso los actores y sus intereses. El asunto más general es investigar cuáles son las estructuras o condiciones generales que determinan los posibles actores y el rango de sus intereses.

3. La descentralización en las teorías del Estado

Las políticas sobre descentralización territorial se sustentan teóricamente, en buena medida, en una concepción pluralista de la sociedad.⁹³ El enfoque pluralista asume el proceso político como una competencia entre ciudadanos y grupos de interés que buscan influenciar al Estado, competencia mediante la cual se garantiza un funcionamiento democrático. La descentralización crea múltiples centros de poder y abre por tanto el

luego la descentralización fiscal y finalmente la descentralización administrativa. Esta teoría ‘secuencial’ más que un cuerpo de hipótesis verificables, parece una sistematización de experiencias concretas. Los aspectos generales son: a) el contexto de las reformas generales del Estado condiciona las reformas de descentralización; b) existencia de intereses en juego; c) el poder de estos intereses determinará la secuencia concreta. Lo que ocurra en la práctica es una incertidumbre: “Sin embargo, los procesos de descentralización, pueden evolucionar en la realidad en forma diferente.” (Falleti, 2005:333), dado que además hay cambios exógenos.

⁹¹ Citan a O’Neill quien plantea: “No todos los países descentralizan por las mismas razones y la descentralización toma muchas formas; parece más probable que diferentes teorías expliquen algunas de estas formas en vez de otras.” (Montero y Samuels, 2004:13).

⁹² “La frontera de investigación en el estudio de la descentralización debería moverse hacia un enfoque integral de comparación nacional, un enfoque que incorpore factores de largo plazo, una lógica micro y eventos del contexto.” (Montero y Samuels, 2004:p.13)

⁹³ “Pluralismo es la creencia de que hay, o debería haber, muchas cosas. Ofrece una defensa de la multiplicidad de creencias, instituciones y sociedades, y se opone al monismo –la creencia de que hay, o debería haber, una sola cosa. El pluralismo empezó como una filosofía que argumentaba que la realidad no puede ser explicada por una sustancia o principio. Similarmente, el pluralismo político reconoce la existencia de diversidad en las prácticas sociales, institucionales e ideológicas y valora esa diversidad.” (Dunleavy y O’Leary, 1987:13).

espacio para una mayor participación y discusión de los asuntos públicos, aumentando por tanto el carácter democrático de la sociedad. Esta posición sin embargo ha sido objeto de diversas críticas que apuntan, en el caso de la descentralización, a refutar los resultados esperados. Algunos de los argumentos señalados son:

- El mercado político es también un mercado de competencia imperfecta en el cual los electores pueden ser manipulados y los políticos y funcionarios se convierten en otros grupos de interés que buscan beneficios particulares y no un supuesto interés común.
- No existen incentivos para la acción colectiva. La participación de la gran mayoría de la población, especialmente la de menores recursos, se ve obstaculizada por la carencia de estímulos para organizarse.
- El Estado se concibe como un instrumento de las elites sociales y empresariales y la descentralización no erradica las elites locales que controlan el Estado en su nivel. Los propios altos funcionarios se convierten en otra elite que controla el poder y se consolida la figura de la tecnocracia, que es opuesta a los políticos.
- Las elites nacionales fundamentan su poder en relaciones y alianzas con las elites locales.
- El Estado es simplemente el representante de las clases económicamente dominantes. Por tanto la descentralización no afecta las estructuras reales del poder y los gobiernos locales son controlados por las clases económicas dominantes a nivel local.

Estos planteamientos coinciden en que la descentralización no puede verse como un sinónimo de democracia. La reforma abre ciertas posibilidades pero no garantiza de por sí una transformación radical. A continuación examinamos algunos de los enfoques sobre la descentralización política donde se desarrollan los planteamientos anteriores⁹⁴.

El pluralismo y las ventajas de la descentralización

De acuerdo con Dunleavy y O'Leary (1987) un tema sobre el cual existe consenso por parte de los pluralistas es el de las ventajas de la descentralización en la medida en que contribuye a limitar la concentración del poder y la posibilidad de un gobierno despótico, al tiempo que abre opciones para la participación ciudadana y el control sobre los políticos⁹⁵. El enfoque pluralista es claramente normativo, su preocupación es cómo diseñar una organización estatal que proteja de los abusos de un poder absoluto.

⁹⁴ Esta parte se basa en el libro de Dunleavy y O'Leary (1987)

⁹⁵ "Todos los pluralistas son hostiles a los Estados centralizados. El significado de la centralización y descentralización es muy disputado (Smith, 1985) pero los pluralistas consideran la descentralización como una virtud en casi todas sus formas. Por las mismas razones que Tocqueville, favorecen la autoridad legal descentralizada de las constituciones federales, en las cuales el gobierno nacional (o federal) comparte y divide la autoridad legal con gobiernos estatales. La descentralización ayuda a prevenir la emergencia de despotismo "burocrático" y múltiples puntos de acceso y sitios para la actividad de grupos de presión fortalecen la participación ciudadana y el control sobre los políticos. Un federalismo firmemente establecido en la constitución es una solución especialmente útil para los problemas institucionales de sociedades con poblaciones multi-religiosas y multi-étnicas (Lijphart, 1984). Sin embargo, sociedades con mayor homogeneidad cultural pueden sobrevivir sin él. No obstante, los pluralistas ven los Estados unitarios, donde la soberanía legal es conferida a un único cuerpo central de toma de decisiones, siempre en riesgo de ser capturado y sesgado hacia la voluntad de un partido político o grupo dominante que reducirá significativamente, o incluso eliminará, una competencia política de importancia." (Dunleavy y O'Leary, 1987: 57).

Pero además de las ventajas protectoras de la descentralización también destaca las ventajas para el desarrollo político y para la eficiencia.

“Todos los pluralistas son firmes promotores de gobiernos locales electos donde los poderes específicamente locales de toma de decisiones no pueden ser interferidos por un gobierno central en un Estado unitario o por gobiernos estatales en una constitución federal. La poliarquía local es importante como contrapeso al centro y desempeña un papel educativo vital. Los votantes, grupos y políticos aprenden al arte de ajustes mutuos dentro de la localidad en el manejo de los asuntos negociables, facilitando por tanto el surgimiento del mismo proceso en el centro. El gobierno local es más participativo, accesible y receptivo que el gobierno central. En la medida en que tenga alguna autonomía financiera y legislativa, el gobierno local puede satisfacer más votantes la mayoría del tiempo, si las preferencias de los votantes están distribuidas diferencialmente a través del país, como ocurre usualmente.” (Dunleavy y O’Leary, 1987:57-58).

Aquí se refuerza el enfoque normativo que muestra las ventajas potenciales de la descentralización pero no demuestra lo que se propone, solo se afirma como posibilidad, por ejemplo, “el gobierno local es más participativo”. Esto no es un hecho general comprobado, o una afirmación teórica, tan solo un supuesto. Con respecto a la relación entre los gobiernos locales y la eficiencia los pluralistas consideran que la descentralización es un remedio para la sobrecarga administrativa en el centro⁹⁶.

La nueva derecha, la elección pública y la descentralización

Los teóricos de la nueva derecha tienen dos aproximaciones al Estado, un enfoque desde la demanda y un enfoque desde la oferta. El enfoque desde la demanda se asemeja al modelo del estado vacío o nulo de los pluralistas, en el cual el Estado se concibe como una caja vacía que responde a los intereses en juego. La diferencia con los pluralistas es que la nueva derecha considera que las imperfecciones del mercado conducen a resultados perniciosos, como el crecimiento desbalanceado.

Desde la perspectiva de la oferta, los autores de la nueva derecha se concentran en la imagen del estado como monopolista y monopsonista y han desarrollado dos planteamientos: la entropía institucional y el argumento de que las burocracias públicas defienden exclusivamente sus intereses propios. Con referencia a estos problemas estos autores “tienen también un análisis estratégico sobre cómo remediar estos defectos mediante la descentralización y la privatización.” (Dunleavy 1987:112). La entropía institucional⁹⁷ consiste en la tendencia a que en las organizaciones públicas predominen

⁹⁶ “Finalmente, algunos pluralistas esperan que los gobiernos locales sean más eficientes administrativamente porque la centralización de la toma de decisiones conduce a un bloqueo de la iniciativa local y a una sobrecarga en el centro, produciendo “parálisis en la periferia y apoplejía en el centro”.” (Dunleavy y O’Leary, 1987:58).

⁹⁷ “La entropía institucional consiste en una tendencia interna y permanente en cualquier organización a debilitarse en el tiempo, degenerando desde la búsqueda de intereses colectivos hacia la búsqueda de intereses privados e individuales de aquellos que detentan los cargos oficiales.” (Dunleavy 1987:112-113). El Estado puede ser visto como una gran firma y el problema de controlar la organización del Estado es análogo a las dificultades que enfrentan los accionistas para controlar las grandes compañías. “Bajo un esquema democrático los accionistas del Estado son ciudadanos como un todo, que son muy numerosos, enfrentan costos de información muy altos al tratar de vigilar las actividades del Estado, y tienen relativamente pocos intereses en común. Los ciudadanos confrontan problemas

los intereses particulares y a la adquisición de un poder que limita las posibilidades reales de los ciudadanos de controlar la gestión pública. Una diferencia clave entre las firmas privadas y las agencias estatales son los objetivos a maximizar. Para una firma privada el objetivo principal es maximizar las utilidades, para una agencia estatal, según la nueva derecha, el objetivo es aumentar el tamaño del presupuesto⁹⁸. Los funcionarios públicos tienen la ventaja frente al legislativo en el proceso de negociación, de manejar información detallada sobre los gastos de las entidades. Igualmente, no se da un efectivo control de la actuación de las entidades porque quienes son formalmente responsables de hacerlo tienen a su vez intereses en las áreas o sectores a su cargo.

Los autores de la nueva derecha consideran que ciertas formas de descentralización pueden ser efectivas para limitar la capacidad de los funcionarios públicos de incrementar excesivamente los presupuestos. Las formas institucionales más importantes son los sistemas de gobiernos locales y los esquemas federalistas. Desde la perspectiva del escogimiento público se ha defendido un alto grado de fragmentación del gobierno local como un medio eficaz para lograr la eficiencia y el control social. El autor más destacado en esta perspectiva es Charles Tiebout (1956). El planteamiento de Tiebout es un caso particular de la discusión sobre la capacidad de los ciudadanos para controlar a los gobiernos locales⁹⁹. Los ciudadanos pueden ejercer control sobre el Estado mediante opciones de voz (participación política, protestas, presentación de quejas) o de salida (retirándose, migrando, 'votando con los pies'). Mientras que la ciencia política le ha dado peso a las diferentes opciones de voz, la propuesta de Tiebout

agudos de acción colectiva al tratar de entender cómo opera el Estado, aun sin considerar el montaje de un seguimiento realmente efectivo de las actividades del Estado. Por tanto, muy rara vez encuentran que vale la pena gastar algún tiempo, energía o dinero en tratar de controlar lo que los funcionarios públicos están haciendo en su nombre. En consecuencia, podemos esperar que la entropía institucional se desarrolle fuertemente en las burocracias públicas. Por supuesto las instituciones del gobierno representativo fueron desarrolladas precisamente para contrarrestar tal posibilidad. Pero como ya hemos visto, los autores de la nueva derecha creen que los procesos políticos tienen solamente una capacidad limitada y deformada para comunicar los puntos de vista de los ciudadanos." (Dunleavy y O'Leary 1987:114).

⁹⁸ "El aumento en las apropiaciones crea más puestos para los funcionarios gubernamentales, mejora las posibilidades de promoción, fortalece la demanda por sus servicios, hace más fácil la administración de la entidad y mejora su prestigio y la capacidad de ofrecer empleos. Adicionalmente, el crecimiento de los presupuestos permite a los funcionarios desviar más recursos de objetivos de interés público hacia la satisfacción de sus intereses privados y sus preferencias. Por tanto, un objetivo central de todos los funcionarios gubernamentales es maximizar el presupuesto de su entidad." (Dunleavy y O'Leary, 1987:114).

⁹⁹ "Tiebout argumenta que si hay un gran número de localidades, y si la gente puede movilizarse libremente entre ellas, entonces los ciudadanos serán capaces de controlar cuáles servicios son ofrecidos por los funcionarios locales y qué impuestos se recolectarán. Ellos no realizan este control mediante el voto en las elecciones o el lobby al concejo o al alcalde. En cambio, necesitamos solamente asumir que las localidades son manejadas por administradores empresariales y que los ciudadanos "votan con los pies" mudándose a aquellas áreas donde sus preferencias por servicios e impuestos son satisfechas en mejor forma. Gente diferente tiene diferentes preferencias por niveles de servicio e impuestos de forma tal que las autoridades locales compiten entre ellas para encontrar un "nicho en el mercado" donde puedan atraer un tamaño óptimo de población con una mezcla adecuada de servicios ofrecidos por los impuestos cobrados. Las autoridades locales eficientes, que ofrecen un nivel dado de servicios más barato que sus competidores, claramente atraerán población, mientras que las localidades mal administradas perderán ciudadanos a favor de otras áreas. Tiebout también argumenta que un número muy grande de pequeñas autoridades locales es necesario para responder satisfactoriamente a las preferencias de muchos ciudadanos diferentes. Los funcionarios públicos locales con tendencias a expandir el presupuesto público pueden ser restringidos efectivamente en un sistema como el de Estados Unidos donde los ciudadanos insatisfechos tienen cantidades de localidades vecinas para escoger si su municipio deja de ofrecer un buen servicio por su dinero. Igualmente, las preferencias de los ciudadanos al interior de las pequeñas localidades serán probablemente más homogéneas que en áreas mayores, y es claramente más simple para una autoridad local satisfacer las preferencias de sus ciudadanos si todos ellos quieren más o menos la misma clase de productos." (Dunleavy y O'Leary 1987:120-121).

pone el énfasis en la opción de salida, mediante la cual los ciudadanos manifiestan su insatisfacción mudándose a otra localidad¹⁰⁰. Los autores de la nueva derecha también consideran que los esquemas federales son superiores a los esquemas unitarios. La competencia entre diferentes niveles territoriales obliga a los funcionarios públicos a actuar más eficientemente. La descentralización reduce el paquete de asuntos que se deciden en una sola elección y crea por tanto señales electorales más sofisticadas para los formuladores de políticas.

Teoría de las elites y descentralización

La centralización del Estado ha sido una constante en la conformación de los Estados capitalistas. La evidencia muestra que se ha dado un proceso de expansión del papel de los gobiernos centrales en detrimento de los gobiernos provinciales y locales. Esto ha ocurrido tanto en Estados unitarios como federales lo que demuestra que las presiones a la centralización superan las estructuras político administrativas.

Sin embargo, los elitistas democráticos señalan que, efectivamente se ha dado un proceso de centralización en los recursos o funciones principales, pero que paralelamente se ha expandido el papel de los gobiernos sub-nacionales como agentes de implementación de la política. Estos teóricos ofrecen tres aproximaciones sobre la descentralización: la descentralización es una estrategia para difundir la impresión de pluralismo y democracia mientras que los temas fundamentales continúan siendo monopolizados por unas elites¹⁰¹; las elites nacionales se fundamentan en las elites locales mediante esquemas de clientelismo¹⁰²; y la descentralización es un medio para

¹⁰⁰ Para Dunleavy, “la ciencia política pluralista ha estado preocupada con la opción de “voz”, las maneras en las cuales los ciudadanos directamente comunican demandas a las entidades públicas, por ejemplo, mediante las elecciones locales, los grupos de interés locales o los movimientos urbanos de protesta. En contraste, la economía tradicional ha estado preocupada con el ejercicio de las opciones de “salida” por consumidores insatisfechos con el producto que reciben de las firmas en los mercados económicos. La teoría de la nueva derecha de la elección pública también sostiene la superioridad de la opción de “salida” sobre la opción de “voz”. Tiebout no le otorga ningún papel a la democracia local en la determinación de la mezcla de servicios e impuestos en cada localidad. Si una municipalidad llega a ser ineficiente o provee una mezcla inapropiada de servicios, nadie se molesta en protestar ante los administradores de la ciudad. En cambio, la gente se muda a un área donde sus preferencias se satisfacen mejor.” (Dunleavy, 1987:121).

¹⁰¹ “... el modelo de política dual sugiere que los estados y gobiernos locales, más el Congreso, en los Estados Unidos son fundamentalmente pluralistas en su organización y operaciones porque solo se ocupan de asuntos secundarios o de poca importancia para las elites nacionales (Mills, 1956, p.244). Ello ofrece una fachada institucional útil y compleja, que absorbe las energías políticas en formas no amenazadoras mientras enmascara la efectiva centralización del poder en una maquinaria ejecutivo-ejército fuertemente coordinada y ligada a los grandes negocios.” (Dunleavy y O’Leary, 1987:178). “La forma general del argumento es siempre que las elites reales encuentran en las fórmulas políticas y los mitos consagrados de la descentralización o de la fragmentación de poderes una cubierta conveniente para su control monopólico de las decisiones claves del estado.” (Dunleavy y O’Leary, 1987:179).

¹⁰² Los estudios sobre el poder en las comunidades señalan que las elites nacionales se fundamentan en las elites locales. “Los niveles federal, estatal y local del aparato del Estado son todos externamente controlados por elites sociales y empresariales, pero por supuesto el carácter de tal control varía de región a región, permitiendo por tanto que muy diversos intereses de las elites se reconcilien e integren. En Europa Occidental líneas similares de argumentación enfatizan que los gobiernos sub-nacionales están atados a las elites nacionales por redes de patronaje, clientelismo y control sobre el gasto público. Los notables locales controlan las regiones y municipalidades, explotando los intereses territoriales, las lealtades tradicionales y los gobiernos para movilizar muy diversas clases de apoyo político para las elites nacionales. En contraprestación, las elites nacionales canalizan fondos públicos y desarrollo económico

reforzar la legitimidad del Estado trasladando a los gobiernos locales responsabilidades que el centro no puede resolver¹⁰³.

La teoría marxista y la descentralización

Para los marxistas la organización federal o los gobiernos locales son simplemente distractores de una organización central y unificada¹⁰⁴. El marxismo ha abordado el papel de los gobiernos locales en su función de reproducción de la fuerza de trabajo y en su relación con los nuevos movimientos sociales. El enfoque de la descentralización, desde perspectivas marxistas, es claramente diferente al del pluralismo y el de la nueva derecha y tiene más elementos en común con la teoría de las elites. Mientras que el pluralismo y la nueva derecha asumen la descentralización como una herramienta que puede profundizar la democracia o mejorar la eficiencia del Estado los enfoques marxistas critican los supuestos de dichos planteamientos y señalan los límites en los resultados potencialmente alcanzables.

El planteamiento más frecuente consiste en señalar que no puede establecerse una asociación entre descentralización y democracia ya que lo que existe simplemente al ponerse en marcha una estrategia de descentralización es un potencial democratizador formal, dentro de las restricciones de una sociedad capitalista. La postura más radical plantea que no es posible esperar que una reforma política genere los cambios que sus defensores propugnan por cuanto no puede modificar las estructuras económicas y sociales a nivel local. El enfoque pluralista, como hemos visto, tiende a dar una especial importancia a la descentralización como un instrumento para consolidar la democracia y servir como escuela política¹⁰⁵. Este planteamiento ha llevado incluso a

para asegurar que los notables locales tengan los recursos para mantener su papel político efectivamente.” Dunleavy y O’Leary, 1987:179)

¹⁰³ “Más bien el federalismo y los gobiernos locales constituyen una eficiente división del trabajo político, que permite una segmentación funcional del Estado. El escoger la centralización, la descentralización o la desconcentración de los poderes del gobierno nunca es, sin embargo, una simple materia de sabiduría administrativa, sino también una estrategia política útil para fortalecer la autonomía de las elites ejecutivas. Por ejemplo, las tendencias a la erosión de la legitimidad de las decisiones públicas puede ser parcialmente contrarrestada mediante el traslado de la toma de decisiones hacia unidades del Estado que son menos susceptibles a la pérdida de apoyo popular, tales como la burocracia, agencias independientes, comités de planeación y consejos sociales y económicos (Nordlinger, 1981, p.71). La descentralización y la desconcentración pueden desplazar responsabilidades y relevar la carga de las elites ejecutivas. Ellas no resuelven los problemas inmanejables, pero hacen que otras organizaciones carguen la responsabilidad por las fallas de la política, un factor que usualmente subyace en los sistemas que asignan amplia discreción a los gobiernos locales.” (Dunleavy, 1987:180).

¹⁰⁴ “Las reorganizaciones que alteran los poderes legales y los patrones administrativos de los gobiernos locales son interpretados como la implementación de la voluntad de los capitalistas nacionales. Los gobiernos locales o regionales originalmente sirvieron como los comités ejecutivos para el manejo de los asuntos comunes de la burguesía local o regional.” (Dunleavy y O’Leary, 1987:239).

¹⁰⁵ “Primero, se afirma que la democracia local contribuye a la igualdad política. Al ofrecer oportunidades adicionales para que los ciudadanos participen en la formulación de políticas públicas fortalece la igualdad política implícita en los derechos civiles. El gobierno local proporciona ocasiones adicionales para votar, conformar asociaciones políticas y para ejercer la libertad de expresión. Establece una nueva barrera a la concentración del poder. Contribuye al desarrollo político del individuo. (Smith, 1985:24). “Los argumentos liberales en favor del gobierno local democrático como el mejor método de organización de la administración local para la provisión de los servicios públicos caen principalmente en dos categorías. Existen aquellos que argumentan que el gobierno local es bueno para la democracia nacional y aquellos para los cuales el principal interés son los beneficios para la localidad provenientes de la democracia local. Cada categoría puede a su vez ser subdividida en tres conjuntos de valores interrelacionados. Al nivel nacional estos valores se relacionan con la educación política, el entrenamiento en liderazgo y la estabilidad política. Al nivel local los valores relevantes son la libertad, la igualdad y la adecuación del gobierno local a las demandas de la población. (Smith, 1985:19-20). “Es claro que aquellos que promueven la descentralización

asociar descentralización con democracia y a una posición considerada por Smith (1985) como romántica, por ignorar las fuerzas que efectivamente operan en la política local. Señala este autor que efectivamente la descentralización política genera nuevos espacios¹⁰⁶, que incluso pueden ser aprovechados por la clase obrera para obtener el control sobre gobiernos locales¹⁰⁷, pero que no es conveniente idealizar la descentralización y convertirla en un fin en sí misma.

"La descentralización es transformada muy rápidamente en un valor en sí mismo debido a una idealización romántica. Se convierte en un bien absoluto (Fesler, 1965). En otras palabras, cuando la teoría política liberal es aplicada al sistema político local hace a un lado los conflictos inherentes a la estructura de la sociedad local y los reemplaza con la idea del poder basado en la responsabilidad electoral. Se piensa que el poder está distribuido igualmente por el derecho al voto (...) La posibilidad de que los detentadores del poder económico en el nivel local dominen las instituciones políticas locales para perpetuar los privilegios, las jerarquías y el conservadurismo tiende a ser ignorada. El poder es concebido en términos estrechamente constitucionales como si esto especificara adecuadamente la estructura total de poder dentro de la localidad. La descentralización en cambio debería ser vista como parte del proceso mediante el cual las clases dominantes, incluyendo aquellas al nivel local, articulan sus intereses a través de las instituciones y políticas estatales." (Smith, B.C. 1985:25-26).

La estructura socio económica a nivel local está caracterizada, como en el nivel nacional, por las diferencias entre unos grupos y otros y por el dominio de las clases económicamente más poderosas. Igualmente, el gobierno local está condicionado no solamente por el poder económico local sino también por el contexto económico general¹⁰⁸. Por tanto no puede asumirse una asociación mecánica entre la

democrática consideran que tiene efectos benéficos en el Estado como un todo, aunque ha habido pocos intentos durante este siglo por producir una teoría general a partir de la cual se pueda deducir la forma descentralizada de gobierno." (MacKenzie, 1961), (Smith, 1985:20).

¹⁰⁶ Hay cierta verdad en el planteamiento de que la democracia local ofrece mayor responsabilidad y control que la administración desconcentrada, las entidades descentralizadas o las entidades creadas por el nivel nacional. El proceso que implica el gobierno local hace más significativa la responsabilidad a causa del factor de las elecciones que vincula al burócrata con el ciudadano. Las actividades políticas inherentes al gobierno local - elecciones, toma de decisiones, presiones políticas, publicidad y debate público- cierran la brecha entre el ciudadano y la administración y ofrece oportunidades para que las quejas se aireen y se remedien los errores. Sin embargo, debe recordarse que se han lanzado serias dudas sobre la efectividad de las urnas cuando se trata de quejas que surgen de decisiones discrecionales o mala administración de los gobiernos locales. (Smith, B.C., 1985:27).

¹⁰⁷ "En la práctica no tiene sentido comparar el gobierno nacional y el local en estos términos. Ambos niveles son igualmente vulnerables a las realidades de la política en sociedades estratificadas donde el poder en todos los niveles está, como la riqueza, mal distribuido. Los teóricos marxistas del estado a nivel local, que se van a examinar más adelante, entienden bien esto y han mostrado como el poder basado en clases opera dentro de la localidad así como entre ella y el nivel nacional de gobierno, sin negar que la política municipal ha proporcionado a los intereses de las clases trabajadoras oportunidades para obtener el poder localmente." (Smith, B.C., 1985:25).

¹⁰⁸ "...no podemos asumir que el estado local pueda ser separado de la política nacional y efectivamente de la política económica internacional y 'capturado' por representantes de la clase obrera en beneficio de los intereses de las clases trabajadora. Las autoridades locales, especialmente en las áreas urbanas, están restringidas por intereses de clases externos al territorio, tales como los accioneros y directores de empresas que emplean residentes locales, las compañías financieras que otorgan préstamos al municipio y que determinan mucho del movimiento de capital en la localidad, los agentes y especuladores de propiedad raíz, los accioneros de las firmas constructoras vinculadas a programas municipales de vivienda y los profesionales en las grandes firmas o agencias estatales, aspirantes y otros funcionarios. El gobierno local es 'parte de una estructura que como un todo y en el largo plazo tiene otros intereses que servir' diferentes de aquellos de la mayoría, una estructura que protege los intereses de la burguesía por medio de la dominación política y cultural de la clase trabajadora." (Cockburn, 1977, pp.41-45), Smith, B.C., 1985: 43-44.

descentralización política y la democracia.¹⁰⁹ En esta perspectiva Smith critica también la visión tecnocrática, "económica" de los gobiernos locales, como elementos del mercado de bienes públicos en el cual el municipio cumple el papel de determinar la demanda por estos bienes, evaluar la disposición a pagar y fijar la mezcla adecuada de bienes y servicios a proveer. Este enfoque ignora por completo el proceso político requerido para la toma de decisiones en el gobierno local y los determinantes socio económicos del proceso.¹¹⁰

El poder no reside en el voto. Desde cierta perspectiva se puede ver la descentralización política como la apertura de nuevas posibilidades para que sectores tradicionalmente excluidos puedan acceder al poder y tratar de modificar la situación. Sin embargo, esta posición es una visión romántica que asume la democracia simplemente como un asunto estrechamente institucional y de procedimiento y no como un problema de relaciones de poder entre clases.¹¹¹ Un régimen centralizado no significa necesariamente ausencia de democracia formal y un esquema de descentralización no garantiza automáticamente una mayor democracia a nivel local. De hecho, la descentralización puede producirse en el marco de un régimen autoritario y dictatorial. La descentralización puede ser una condición necesaria para la apertura política pero no suficiente¹¹².

¹⁰⁹ "Usualmente se asume que la descentralización política implica democracia. Los tomadores de decisiones son representantes electos responsables con los votantes, que participan en otras formas en la vida política de las comunidades locales o regiones. Sin embargo, debería tenerse en cuenta que la descentralización política no implica lógicamente la democracia, aun en el sentido limitado de un gobierno responsable con asambleas elegidas por la mayoría. Los gobiernos descentralizados pueden variar en la medida en la cual satisfacen los criterios democráticos así como varían en la autonomía que disfrutan con respecto a niveles superiores de gobierno. El nivel local de gobierno puede ser altamente descentralizado pero basado en elites tradicionales, como en ciertas formas de gobierno indirecto en los territorios coloniales." (Smith, B.C., 1985:11). "Saunders identifica tres conjuntos de condiciones limitantes dentro de las cuales opera la democracia local: ecológicos, políticos y económicos. Ecológicamente, los pueblos y ciudades contienen desigualdades en el ambiente urbano que imponen diferentes condiciones de vida a diferentes categorías de personas (Saunders, 1980, p. 190). El sistema urbano también responde a las fuerzas del mercado más que a la dirección administrativa por concejos electos y burocracias públicas. La redistribución en busca de la justicia social inevitablemente falla en tanto que el mercado retira fondos de las áreas con mayor necesidad social y las traslada a las áreas de mayor retorno económico. (Saunders, 1980, p. 191)" Smith, B.C., 1985:44.

¹¹⁰ "El valor final (en su clasificación) del gobierno local para la comunidad es su adecuación y por tanto habilidad para proveer lo que la gente demanda. En este sentido, es una forma eficiente de administrar los asuntos locales y proveer los servicios públicos. A veces este planteamiento es considerado como el valor de bienestar del gobierno local." (Smith, 1985:28). El problema con esta formulación del proceso político local es que adopta una perspectiva integral de las necesidades. Se acerca mucho a presentar la identificación de las necesidades y la mezcla correcta de servicios para satisfacerlas, como un ejercicio técnico en el cual la respuesta al problema se encuentra en el conocimiento local y la experiencia. La población local cuya sabiduría es acumulada para este propósito se presenta como una masa unificada con un interés común en lograr las cosas correctas. Claramente, esta es una forma insatisfactoria de describir la política en cualquier nivel territorial. La 'coordinación' requerida para satisfacer las necesidades locales es en gran medida un proceso político que involucra conflictos de interés que tienen que ser resueltos por todos los medios disponibles a los aparatos del Estado. Los miembros de algunas clases están mejor ubicados que otros para proteger sus necesidades y articular sus demandas. Conseguir una forma de resolver los conflictos puede estar mucho más en beneficio de algunas clases en la sociedad que otras" Smith, B.C. 1985: 29.

¹¹¹ "Entre más descentralizadas están las actividades estatales, es mayor la oportunidad para las masas, por medio de sus líderes electos, de comenzar a compensar el desbalance socio económico entre los ricos y los pobres. El principio de una persona un voto, coloca a todos en pie de igualdad política permitiendo a la mayoría, que son los menos privilegiados miembros de la sociedad prevalecer. Ellos deberían ser capaces de utilizar su mayoría para realizar cambios que les permitan mejorar. Tal visión de la descentralización toma una perspectiva estrechamente institucional y procedimental de la democracia. En la medida en que el poder reside en algún otro lugar diferente del derecho a votar, este modelo de democracia descentralizada no es realista. La capacidad para influir en la formulación de políticas locales y ganar acceso a los servicios descentralizados del Estado depende de muchos factores diferentes del derecho a votar, aun si tal derecho puede ser ejercido." (Smith, 1985:192). "Las reformas descentralizadoras, por tanto, no deben ser divorciadas de la estructura de poder de la comunidad, particularmente en las áreas rurales. La descentralización del poder puede simplemente jugar en las manos de los ya poderosos a causa de la riqueza o del estatus hereditario. Una percepción romántica de la 'comunidad' subyace a menudo en los programas de descentralización democrática y desarrollo comunitario en el Tercer Mundo como ha ocurrido en las democracias industrializadas." (Smith, 1985:193)

¹¹² "Existe también una tendencia en ciertos especialistas a argumentar de una forma muy simple que las elecciones democráticas y la presencia de funcionarios y concejos locales responsables son esenciales para una descentralización

Smith critica también la tesis de que la descentralización es una escuela para el liderazgo político y señala que no debe exagerarse el valor de la experiencia política en los gobiernos locales como base para los políticos nacionales,¹¹³ por cuanto estos adquieren experiencia en muchos otros campos, como los sindicatos o gremios. Considera igualmente que los autores clásicos han asignado a los gobiernos locales una responsabilidad muy grande en materia de educación política¹¹⁴ pero que aun sin discutir esta posición la evidencia empírica no indica que la democracia local esté efectivamente generando dicho resultado. Teniendo como referencia la experiencia de Inglaterra señala que los cambios de partido político son muy bajos, que las elecciones son hechas más bajo la influencia de la política nacional que de la local y que hay un grado muy alto de ignorancia o de falta de interés en la política local en la mayoría de los ciudadanos. Esto lo lleva a concluir que la mayoría aprende muy poco en términos políticos del gobierno local.¹¹⁵

Los límites a la participación real se manifiestan cuando los instrumentos y mecanismos son aprovechados por la clase obrera o sectores excluidos para promover sus propios intereses y deben enfrentar la oposición y trabas de los sectores dominantes. A un nivel general, esta situación se observa cuando las elecciones nacionales son ganadas por candidatos opuestos al sistema u obtienen una elevada votación y participación en el Congreso. A nivel local la participación puede salirse de las manos y conducir a un retorno a modalidades de planeación y gestión menos abiertas.¹¹⁶

efectiva. (Smith, 1985:23). Pero solamente porque un país es altamente centralizado no significa que es incapaz de descentralizar efectivamente la provisión de bienes y servicios colectivos a través de la administración de terreno conocida como el tipo de desconcentración. En resumen, la democratización puede facilitar las estrategias de descentralización política y/o administrativa, pero su ausencia no necesariamente significa que tales estrategias no pueden ser eficientes o efectivas." (Cohen y Peterson, 1996: 24). "La contraparte a la regulación central es la responsabilidad local - la confianza en que la participación local regulará el comportamiento de los responsables de administrar la provisión de los servicios. En los países occidentales especialmente, las elecciones locales son tradicionalmente vistas como un instrumento clave para este propósito. Sin embargo, aun en países con procesos electorales bien establecidos, se requieren típicamente medidas suplementarias. La llegada de la democracia local, a pesar de estar aumentando notoriamente, no es por tanto la panacea. Más aun, la posición de que las elecciones locales siempre aseguran exitosamente la responsabilidad no resiste un examen cuidadoso." Dillinger, (1994, p: iv).

¹¹³ "El valor de la experiencia política en los consejos locales para los políticos nacionales no debería ser exagerado". (Smith, B.C. 1985:23).

¹¹⁴ "La primera función que se afirma debe cumplir la descentralización democrática para el Estado democrático es la educación política. De Tocqueville escribió que "las asambleas locales son para la libertad lo que las escuelas primarias para la ciencia: la colocan al alcance de la gente, le enseñan cómo usarla y como disfrutarla (De Tocqueville, 1835, p. 63). Otra formulación clásica de este argumento se encuentra en el "Gobierno Representativo" de John Stuart Mill. Mill recomendaba el gobierno local basado en que provee oportunidades extras para la participación política, tanto en elegir como en ser elegido para cargos públicos, a personas que de otra forma habrían tenido muy pocas oportunidades de actuar políticamente dentro de las elecciones nacionales." (Smith, 1985:20-21).

¹¹⁵ "Las elecciones locales y el proceso continuo de la política local entre elecciones, indudablemente generan información política. Una pequeña minoría de activistas aprenderán de sus experiencias y otros pueden encontrar que el acto de escoger entre líderes y programas es educativo. Pero no hay carencia de información, por lo menos en Gran Bretaña, que muestre que los cambios son pocos, que las elecciones son hechas más bajo la influencia de las percepciones de la política nacional en vez de la local y que hay un alto grado de ignorancia y de falta de interés en la política local por parte de la mayoría de ciudadanos en el pasado. Si colocamos mucho énfasis en el acto educativo de votar, como verdaderamente lo hizo Mill, entonces parecería que la mayoría aprende muy poco del gobierno local." (Smith, 1985:210)

¹¹⁶ "La segunda contradicción surge directamente de la primera. La descentralización comunal (barrial) supuestamente canalizará el activismo y la participación comunitaria hacia los patrones existentes de intervención estatal. No se supone que movilice los movimientos sociales para agitar contra aquellas fuentes de privación que el Estado no ha querido controlar, tales como los niveles salariales, el cierre de fábricas, los precios y la especulación con la propiedad. Cuando el activismo estimulado por esquemas de descentralización barrial y participación se dirige en ese sentido, el estado tiende a recurrir a formas más ortodoxas de planeación y administración urbana, si es que no recurre a la represión directa." (Smith, 1985: 204).

4. Potencial y límites de la descentralización territorial

“Debe entenderse desde el comienzo que los papeles descritos para la democracia en el nivel local por Wickwar y otros constituyen expectativas, objetivos y aspiraciones más que resultados” (Smith, 1985:185)

Como hemos visto, no existe en sentido estricto una teoría de la descentralización territorial y los planteamientos de las escuelas que la promuevan tienen fundamentalmente un carácter normativo; es decir, se trata de propuestas sobre el deber ser más que una explicación de las situaciones realmente existentes. Desde una perspectiva explicativa, la descentralización territorial es básicamente la dimensión territorial del Estado y por tanto comparte el potencial y los límites de éste. En la formulación y ejecución de políticas públicas los objetivos establecidos en una política concreta de descentralización tienen como límite las características específicas de la sociedad y del Estado en el cual se implantan. Básicamente consideramos que existen dos grandes límites a una política de descentralización territorial. Por una parte, solamente es posible aspirar a mejoramientos menores en la democracia formal, en la medida en que el contexto básico es de imposibilidad de una democracia real, lo cual se ve agravado en el caso de países subdesarrollados por los fenómenos del clientelismo y la corrupción y predominio de fuerzas autoritarias. Por la otra, la descentralización territorial no puede modificar las estructuras económicas y sociales y por tanto su capacidad de incidencia en los determinantes básicos de las condiciones de vida de la población son mínimos; sin embargo, por la vía de la redistribución de ingresos puede mejorar el acceso de la población pobre al consumo de algunos bienes y servicios sociales y a la adquisición de algunos activos, en particular de la vivienda.

La democracia en la sociedad capitalista es una contradicción en los términos. Evidentemente cuando se compara la existencia de ciertas condiciones formales democráticas con una dictadura, se valora positivamente esta democracia. Sin embargo, aún en los sistemas más democráticos no se produce ni puede producirse un verdadero gobierno del pueblo, situación que es reconocida no solamente por autores marxistas sino por autores defensores de la sociedad capitalista. Desde la perspectiva marxista, en la sociedad capitalista no puede existir una verdadera democracia, entendida como gobierno del pueblo, dado que su estructura económica, social y política se basa en una profunda desigualdad de las clases que la componen; desde perspectivas muy diferentes, autores distantes del marxismo y simpatizantes y defensores del capitalismo, llegan a conclusiones muy similares: no existe democracia verdadera dentro del capitalismo. Tal como plantean Bobbio, Schumpeter, Sartori y Dahl, existen estructuras y procedimientos que garantizan un cierto nivel de competencia política, de balance entre los órganos de poder y de respeto por algunos derechos, pero todo en el marco de la concentración del poder político en los grupos dominantes de la sociedad.

La democracia es un ideal. Bobbio (1984) plantea que hay una diferencia importante entre la democracia ideal y la democracia real y destaca seis puntos básicos que inciden en esta distancia: el desarrollo de una sociedad pluralista caracterizada por la competencia entre grupos de interés; el predominio de los intereses particulares; la persistencia de las oligarquías; el espacio limitado en el cual se aplican los procedimientos democráticos; la persistencia del poder invisible y las razones de Estado; y la falta de educación política y de participación del ciudadano. Con relación a estos seis temas señala Bobbio que se trataba de promesas que no se podían cumplir a causa de obstáculos que no se previeron o que sobrevinieron con la transformación de la

sociedad civil. Tres obstáculos principales destaca: la tecnocracia, el crecimiento del aparato estatal; y el escaso rendimiento del Estado y la gobernabilidad.

Con el desarrollo y mayor complejidad de la sociedad aumentó el número de problemas políticos que exigen conocimientos técnicos y por tanto la presión para una mayor participación de los expertos en el gobierno. La democracia se basa en el principio de que todos pueden decidir sobre todo mientras que la tecnocracia establece que tienen que decidir los especialistas. Con el desarrollo de la sociedad capitalista aumentó el tamaño del aparato estatal que se caracteriza por un poder que va del vértice a la base, todo lo contrario del modelo democrático donde el poder va de la base al vértice. Es paradójico, sin embargo, que el crecimiento del Estado es la respuesta al proceso de democratización puesto que en la medida en que se amplió la base de la población con derecho a voto aumentó también la demanda por servicios provistos por el sector público. En la medida en que la sociedad civil se ha emancipado del Estado se convierte en una fuente creciente de preguntas y demandas que éste no está en capacidad de responder adecuadamente. El sistema político se ve sobrecargado y debe continuamente escoger entre opciones. Las opciones no satisfechas crean descontento y se genera una presión constante que conduce a la ingobernabilidad.

A pesar de todo lo anterior considera Bobbio (1984) que el panorama no es tan desolador. Durante los últimos años ha aumentado el espacio de los regímenes democráticos y a pesar de los problemas y las promesas no cumplidas, no puede hablarse de la transformación en un régimen autocrático y continúan en pie las diferencias básicas entre estas formas de gobierno. Las características básicas de un régimen democrático se mantienen: garantía de los principales derechos de libertad, existencia de partidos en competencia, elecciones periódicas mediante sufragio universal, decisiones colectivas o pactadas o con base en el principio de la mayoría. Se puede hablar entonces de la existencia de democracias más o menos sólidas, más o menos vulnerables, de distintos grados de aproximación al tipo ideal.

Sartori (s.f.) tiene una posición más radical: no es posible una verdadera democracia. Señala este autor que la democracia es, básicamente un principio de legitimidad¹¹⁷; el poder es legítimo solamente cuando procede del pueblo y se basa en su consentimiento, el problema es qué entender por pueblo. Plantea que la perspectiva normativa se basa en el sentido literal del término, “poder del pueblo”, que define el deber ser de la democracia¹¹⁸. Sin embargo, las definiciones descriptivas nunca hacen referencia al poder del pueblo y se concentran en otros elementos; tal como lo ha planteado Dahl, las democracias actuales son “poliarquías”¹¹⁹ y no democracias verdaderas.

¹¹⁷ “La democracia es, para empezar, un principio de legitimidad. Concebida de esta forma, constituye el mínimo y el único común denominador de toda doctrina democrática. Desde el punto de vista democrático, nadie niega, en efecto, que el poder solo es legítimo cuando procede de la autoridad del pueblo y está basado en su consentimiento. Nadie pone en duda que la democracia es la negación de la autocracia.” (Sartori, s.f.:489)

¹¹⁸ “Desde un punto de vista normativo, la definición de la democracia deriva estrictamente del sentido literal del término, es decir, ‘poder del pueblo’. Podemos decir que el deber ser de la democracia está contenido en la propia etimología del término.” (Sartori, s.f.:489).

¹¹⁹ “Un punto de vista descriptivo conduce a definiciones que tienen muy poco que ver, si es que tienen algo, con las de carácter normativo. Una concepción basada en lo que la democracia es en la realidad raramente, o nunca, hace referencia a la noción de pueblo. Las democracias actuales son, en realidad, como Dahl ha señalado, ‘poliarquías’ (1956 pág. 63-89); las definiciones propuestas por la mayor parte de los autores describen a la democracia como un sistema basado en partidos en concurrencia, en el que la mayoría gobernante respeta los derechos de las minorías. El análisis se centra, en consecuencia, en los conceptos de representación, gobierno de la mayoría, oposición, concurrencia, turno de gobierno, control y otros semejantes, pero muy raramente en la noción de un pueblo que se

Adicionalmente, pueden establecerse distintas tipologías según el grado de democracia existente, que irían desde tipos muy laxos de democracias hasta formas más exigentes¹²⁰. La tesis de fondo es que no puede haber democracia verdadera, como gobierno del pueblo:

“Aparentemente estamos ante una paradoja. Para los griegos, la democracia, literalmente entendida, era una forma *posible* de gobierno. Para nosotros, en cambio, la democracia en sentido literal es una forma *imposible* de gobierno. He aquí la cuestión: ¿Por qué nos empeñamos en restaurar, después de 2000 años de olvido y descrédito, un término cuyo sentido originario y literal manifiesta su evidente imposibilidad? (Sartori, s.f.:492).

Schumpeter (1983) ya había señalado que no es posible la democracia como gobierno del pueblo y hace énfasis en el método democrático dentro del cual la representación es el aspecto fundamental: “Para expresarlo de otra manera ahora adoptamos el criterio de que el papel del pueblo es crear un gobierno o algún otro organismo intermediario, el cual crearía, a su vez, un ejecutivo nacional o gobierno. Entonces lo definiríamos así: método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.” (Schumpeter, 1983:43). En este esquema el papel fundamental lo tienen los partidos y los agentes electorales, mientras que la masa electoral solo es capaz de hacer estampidas¹²¹.

La imposibilidad de una verdadera democracia es reconocida también por Dahl (1989), quien señala que “me gustaría reservar en este libro el término democracia para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importarme, por el momento, si ese sistema existe hoy día, o ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro. Hipotéticamente es posible concebirlo, y como tal ha llenado plena o parcialmente el ideal de muchos. Como sistema hipotético, en el extremo de la escala, o en el límite de un estado de cosas puede servir –como el vacío absoluto– a modo de fiel de contraste para valorar el grado de aproximación de los distintos sistemas al ideal político.” (Dahl, 1989:13). Los arreglos institucionales reales pueden aproximarse a este ideal pero según Dahl no existe ningún régimen totalmente democratizado, razón por la cual prefiere utilizar el término de poliarquías que son “régimenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas

gobierna a sí mismo. Pero, incluso desde el punto de vista descriptivo, los enfoques pueden ser completamente diferentes: estructural, procedimental o behaviorista.” (Sartori, s.f.:489-490).

¹²⁰ “La democracia es también un tipo posible de sistema político entre otros varios y, desde este punto de vista, el problema consiste en definir las prioridades que la distinguen de las comunidades no democráticas...” Menciona tres posibilidades: a) El tipo inicial de democracia, el esquema más amplio que incluye todos los sistemas políticos que no constituyen abiertamente una dictadura; b) El tipo medio o normal de democracia, cuando “los patrones son más rigurosos y la democracia se identifica positivamente por la existencia de instituciones representativas desarrolladas y por el establecimiento de un ‘gobierno constitucional’”. (p.490); c) El tipo desarrollado de democracia, cuando se emplea un patrón más rigurosos y se exigen realizaciones más altas. Esta tipología permite clasificar los países: “Según el patrón mínimo, casi medio mundo puede ser incluido en el reino de la democracia; según el patrón medio, el ámbito se reduce considerablemente; y si empleamos el patrón más exigente, solo una docena de países han alcanzado un grado satisfactorio de democracia.” (p.490).

¹²¹ : “Los partidos y los agentes electorales de partido son simplemente la respuesta al hecho de que la masa electoral es incapaz de otra acción que la estampida y representan un intento de regular la competencia política de una manera exactamente similar a las prácticas correspondientes de los asociados, de comerciantes...” (Schumpeter, 1983: 360).

sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público.” (Dahl, 1989:18).¹²²

La revisión anterior permite concluir que, tanto desde la perspectiva marxista como desde diversos autores no marxistas, se acepta que no existe ni puede existir en la sociedad capitalista una verdadera democracia, en el sentido de gobierno del pueblo. Existen diversas formas de gobierno, que pueden ir desde una dictadura hasta una forma con competencia política para la conformación de los gobiernos y garantía de ciertos derechos y libertades civiles, pero en todos los casos con predominio de los sectores más poderosos de la sociedad que controlan los recursos económicos y las bases para el poder político¹²³. Esta restricción aplica también a la descentralización territorial y al objetivo de promover la democracia local. Tal como hemos señalado, la descentralización no puede verse como sinónimo de democracia y por el contrario, puede conducir a reforzar el poder de las clases dominantes en los territorios y de los caciques o líderes políticos tradicionales; en el caso de los países en desarrollo esta situación se agrava por el predominio de esquemas clientelistas de la política y del gobierno, asociados a diversas manifestaciones de la corrupción, riesgos advertidos por Prud'homme (1995).

Bobbio (1984) plantea que una de las promesas no cumplidas por la democracia es la baja educación política de la población que se expresa en la abstención electoral y en la participación utilitaria, no motivada por un interés general sino por la obtención de beneficios específicos. Se ha configurado así una forma específica de participación de sectores de la población, que en el caso colombiano ha sido caracterizado como el sistema político del clientelismo. Esta forma de participación es contraria al ideal democrático que confiaba en la aparición de un ciudadano cívico, preocupado por los intereses generales de la comunidad y no solamente por sus intereses particulares. Se observa entonces la existencia tanto de una reducida participación de la mayoría de la población como una participación de tipo clientelista.

Leal y Dávila (1991) señalan que el clientelismo ha sido el principal medio para que los partidos tradicionales controlen el poder político. El clientelismo, desde su posición, es el principal articulador del sistema político. En una primera aproximación el clientelismo es una forma de intercambio interpersonal y los autores citan a Scott cuando afirma que esta relación: "implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más status socioeconómico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios a una persona de menor status (cliente); a su vez, éste corresponde al patrón al ofrecerle apoyo y asistencia general, incluidos sus

¹²² “El problema de la terminología es formidable, ya que parece casi imposible encontrar palabras usuales que no arrastren una pesada carga de ambigüedad y de excesiva significación. El lector deberá tener bien presente que, hasta donde me ha sido posible, los términos que utilizo a lo largo de todo el libro se emplean sólo en la acepción indicada en los párrafos precedentes. Sin duda, algunos lectores se resistirán a aceptar el término ‘poliarquía’ como sustituto de democracia, pero es importante mantener la distinción entre la democracia, como sistema ideal, y los convenios institucionales, que deben verse como una especie de aproximación imperfecta al ideal.” (Dahl, 1989:19).

¹²³ Lo cual es conveniente para los intereses del sistema, en la medida en que una “excesiva” participación popular puede afectar la estabilidad y la capacidad de gobernar; desde la perspectiva teórica, Pateman plantea que la teoría democrática moderna se formula sobre la base de la no participación de la mayoría de las personas: “La teoría democrática no se centra en la participación del ‘pueblo’, en la participación del hombre ordinario, ni la virtud principal de un sistema político democrático es el desarrollo de cualidades políticamente relevantes y necesarias en el individuo común; en la teoría contemporánea de la democracia, se considera que las principales barreras contra la inestabilidad son la participación de la elite minoritaria y la no participación del individuo común, apático y carente del sentido de eficacia política.” (Pateman, 1970:104)

servicios personales."(Leal y Dávila, 1991:39). Leal y Dávila diferencian en su análisis el clientelismo del caciquismo y el patronazgo. Las dos últimas son formas de sociedades atrasadas, pre-capitalistas, con muy escaso desarrollo de las relaciones mercantiles y de la urbanización. Aunque reconocen que pueden subsistir en la sociedad actual ciertos rasgos de las sociedades antiguas, plantean que existe en el clientelismo una diferencia fundamental con respecto al caciquismo: el creciente papel del Estado. De este modo, el clientelismo es no solamente un fenómeno de las zonas atrasadas sino que se ha consolidado en las zonas urbanas y en las capas medias y superiores de la población.

El clientelismo también ha generado un nuevo tipo de líder que se diferencia del líder tradicional del caciquismo. Los jefes tradicionales del bipartidismo estaban relacionados directamente con el sistema productivo, en su calidad de propietarios de tierras o comerciantes, o como intelectuales orgánicos del viejo sistema. El líder moderno no está ligado necesariamente al sistema productivo como propietario; estos nuevos líderes vienen usualmente de abajo, de sectores con pocos recursos económicos. Se trata de líderes que han logrado aprovechar las posibilidades de movilidad social que ofrece la utilización de las reglas de juego clientelistas. Este fenómeno se consolidó como sustituto del viejo y elitista liderazgo nacional y permitió la creación de una clase política con base regional. El clientelismo no está en crisis así haya influido en las crisis del régimen político y se encuentra en su momento de mayor sustentación; el sistema político se puede definir con base en las relaciones de clientela: se trata del sistema político del clientelismo. Lo novedoso es que el clientelismo logró convertirse en el principal soporte de funcionamiento del sistema político.

En forma complementaria al sistema clientelista, cabe la posibilidad del aprovechamiento del aparato público con fines privados, mediante diversas prácticas de corrupción. De este modo, el Estado a nivel territorial puede ser capturado por fuerzas económicas y políticas con el objeto de ponerlo al servicio directo de sus intereses con el propósito explícito de obtener beneficios económicos y no económicos, que evidentemente reducen los recursos disponibles para el cumplimiento de las funciones sociales a su cargo.

Con relación a la intervención del Estado local en la promoción del desarrollo, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la superación de la pobreza, puede afirmarse que la descentralización territorial enfrenta límites de sistema y límites de acción¹²⁴. Los límites de sistema consisten en las barreras estructurales que no es posible modificar con una política de descentralización, como son la estructura de la

¹²⁴ Señala Evers (1989) que en el análisis del Estado capitalista la problemática de las funciones del Estado puede verse como el problema de los límites de la acción del Estado y plantea una distinción entre límites de sistema y límites de acción: "En su inversión negativa, la cuestión de las funciones estatales se presenta como el problema de los límites de la acción estatal. Esta temática de los análisis de restricciones está más desarrollada que su premisa, la determinación positiva de las funciones estatales. Siguiendo una proposición hecha por unos autores podemos comenzar haciendo una distinción entre **límites de sistema** y **límites de acción**. Se trata de un intento de desglosar la noción de autonomía relativa del Estado y de concretarla para su aplicación a aspectos determinados de la actividad estatal. Los límites de sistema surgen de su naturaleza como estado capitalista: consisten en la garantía de la propiedad privada (más precisamente de su contenido material, el derecho de apropiación de plusvalor) y por lo tanto del carácter de clase de la sociedad. Si pudiera traspasar esta frontera, el Estado tendría que convertirse en fuerza revolucionaria contra sí mismo. Estos límites pueden deducirse por vía del análisis lógico: conociendo las vinculaciones estructurales entre economía y política podemos también determinar lo estructuralmente imposible. Son, pues, parte integrante de una deducción de los fundamentos lógicos del Estado y a su mismo nivel metodológico. Los límites de acción, a su vez, corresponden al nivel de las funciones estatales y sólo pueden determinarse con apoyo en un análisis histórico. Surgen de las contradicciones y fricciones específicas a las que se enfrenta la actividad estatal." (Evers, 1989: 67).

propiedad y de la producción existente en los territorios del país; de este modo, la descentralización se limitaría a la provisión de bienes y servicios públicos locales que el capital privado no produciría así como la redistribución de recursos hacia la población más pobre, principalmente mediante subsidios en especie o en dinero. En la gestión de estos bienes y servicios enfrenta límites de acción que son diversos: a) las medidas tomadas en el campo del derecho y del dinero no llegan al plano de la desigualdad material¹²⁵; b) la capacidad interventora del Estado siempre está limitada por la disponibilidad de recursos que debe tomar del proceso productivo, lo cual se expresa en una tendencia a la crisis fiscal¹²⁶; c) restricción informativa, los problemas se manifiestan a través de las crisis y el Estado no tiene la suficiente capacidad para conocer oportuna y adecuadamente las situaciones que debe abordar; d) dado que las crisis que exigen la intervención del Estado son contradictorias, con frecuencia se resuelve un problema a costa de crear otro; e) la fuerza de la clase trabajadora puede constituir un obstáculo para la actuación del Estado; f) el contexto económico mundial; y g) deficiencias organizativas y estorbos políticos¹²⁷. Todos estos factores restringen la capacidad del Estado de responder adecuadamente a las funciones que le exige el sistema y consisten por tanto en restricciones a la gobernabilidad.

Por tanto, la obtención de resultados se ve limitada por la capacidad de gobierno y de administración de las entidades territoriales, situación que se complica por la captura del aparato del Estado local por parte de sectores o grupos que promueven principalmente sus intereses políticos y económicos, con el caso extremo del aprovechamiento de los recursos públicos para fines privados. En este contexto, el diseño de la descentralización es fundamental para lograr determinados resultados, aquellos sobre los cuales no existen restricciones estructurales; el diseño se fundamenta en los objetivos específicos perseguidos con la descentralización territorial y en la consideración de los elementos que pueden conducir a su consecución, restringiendo o controlando los factores adversos.

La preocupación principal es, desde esta perspectiva, cómo diseñar un proceso de descentralización que cumpla de la manera más eficiente con los objetivos establecidos. Estos objetivos son usualmente el mejoramiento en la provisión de servicios con énfasis en la reducción de la pobreza, la redistribución, el apoyo al desarrollo económico y la democratización. Definidos los objetivos, aparece entonces el campo para el trabajo del técnico armado con el arsenal teórico que le proporciona la teoría de las finanzas públicas, el federalismo fiscal y la elección pública. Sin embargo, como veremos, dado que estas teorías son principalmente sistematizaciones del sentido común, sus recomendaciones también se convierten principalmente en un catálogo de ideas basadas en la experiencia común, las cuales en muchos casos se enfrentan a la dura y terca realidad del predominio de factores políticos que afectan la aplicación de los principios técnicos.

¹²⁵ “La injerencia de la actividad estatal en el proceso de la producción y reproducción capitalista no puede traspasar el límite de la propiedad privada y tiene que contentarse con ser indirecta, siempre imprecisa e impredecible en sus resultados individuales.” (Evers, 1989:67).

¹²⁶ “Entonces, su capacidad interventora está permanentemente restringida por sus recursos financieros siempre limitados, recursos que además escasean cuando más falta hacen: cualquier crisis del proceso de acumulación privada aumenta las necesidades de intervención estatal pero al mismo tiempo hace bajar sus ingresos fiscales (“restricción financiera”).” (Evers, 1989:67).

¹²⁷ “Además de estos límites de acción, y ya en un nivel empírico, en todo el camino desde la percepción de un problema hasta la implementación de una solución puede ocurrir una gran cantidad de deficiencias organizativas y estorbos políticos que redundan en una pérdida adicional de capacidad regulativa.” (Evers, 1989:68).

En términos generales, los principios para un diseño adecuado de un proceso de descentralización territorial son los propuestos por Dillinger¹²⁸, los cuales resumimos a continuación. La preocupación por la eficiencia en la asignación, esto es la respuesta a las preferencias locales, sugiere que se asignen responsabilidades para la provisión de servicios específicos a aquel nivel de gobierno en cuyas fronteras se encuentran los beneficiarios. En coherencia con lo anterior, a los gobiernos locales que asumen estas responsabilidades se les debe asignar una fuente de ingreso correspondiente, preferiblemente alguna que permita la utilización de precios para determinar y manejar la demanda efectivamente. La preocupación por la eficiencia técnica se relaciona con el tamaño de las operaciones, las capacidades de los gobiernos locales y la participación del sector privado. El desempeño de los funcionarios va a estar determinado por los mecanismos de recompensa; aspectos como si el alcalde es electo o no, si puede ser reelegido, los determinantes de la carrera de los funcionarios locales, y los mecanismos mediante los cuales los usuarios pueden canalizar sus deseos.

En cualquier caso, no existen fórmulas para aplicar estos principios generales; la complejidad de los países y los conflictos entre objetivos deben ser tenidos en cuenta al momento del diseño de las reformas. Sin embargo, la evidencia sugiere que hay tres elementos cruciales: una clara división de responsabilidades entre niveles de gobierno; fuentes de ingreso correspondientes a dichas responsabilidades; y una clara responsabilidad política que comprenda tanto la regulación por parte del nivel central como los incentivos por respuesta a los constituyentes locales.

Clara división de responsabilidades. Las competencias deben distribuirse según el principio del beneficio de los servicios, lo cual debe garantizar la mayor eficiencia en la asignación y realizarse en forma clara. La importancia de una clara división de responsabilidades entre niveles de gobierno es justificada principalmente por su efecto sobre la responsabilidad política. Los electores deben saber exactamente cuál es el nivel responsable por la provisión de un determinado servicio. Los gobiernos locales deben tener también claridad sobre el alcance de sus funciones en forma tal que sepan qué pueden ejecutar adecuadamente y de qué son responsables en caso de que fracasen. De otra parte es necesario tener en cuenta las diferencias en capacidad de los gobiernos locales para asignar distintas funciones. Adicionalmente, algunas competencias pueden ser compartidas, en el sentido de que el nivel nacional monitorea y el local ejecuta, especialmente cuando hay objetivos nacionales que pueden cumplirse por medio de los gobiernos locales. Igualmente, algunos aspectos de una competencia pueden ser prestados por el gobierno central y otros localmente.

Distribución de ingresos. La mezcla adecuada de ingresos - tarifas, impuestos, transferencias y créditos- depende principalmente de las funciones que han sido asignadas a los gobiernos locales, -primero la función y luego los recursos-. En aquellos servicios donde los beneficios van directamente a un grupo de consumidores (posibilidad de exclusión, etc.) las tarifas son el medio más deseable de financiación. Los impuestos son el medio de financiación más apropiado cuando los beneficios, aunque no se limitan a consumidores individuales, no van más allá de las fronteras del municipio. Por razones de eficiencia, los impuestos principales deben ser recaudados

¹²⁸ Dillinger (1994). Complemento estos principios y criterios con los propuestos por Bird y otros (1998), así como con las recomendaciones formuladas por Borja (1987, 1988).

por el gobierno central y debe establecerse una coordinación y armonización entre niveles en materia tributaria.

Las transferencias deben ser diseñadas adecuadamente; para el gobierno central son importantes porque pueden inducir a los gobiernos locales a realizar gastos en sectores que son de interés para el nivel nacional y para utilizar a los gobiernos locales como agentes de políticas redistributivas. La medida más importante es reducir la incertidumbre y la negociación que acompaña a las transferencias en muchos países; las transferencias deben ser automáticas, con fórmulas transparentes y con base en factores comprensibles. En muchos casos es posible sustituir transferencias por créditos. De otra parte, es conveniente mantener el sistema fiscal y el sistema financiero separados.

Balance entre la regulación del centro y la responsabilidad hacia la comunidad local. No hay tampoco una fórmula en este caso, se requiere un balance entre los dos extremos. En algunos casos se requiere de una regulación central: áreas donde el desempeño local puede afectar políticas nacionales -estabilización macroeconómica, pobreza, medio ambiente; cuando el gobierno local adelanta funciones para el gobierno nacional; en algunos casos se requieren sistemas de responsabilidad para asuntos puramente locales pero toman tiempo para desarrollarse; en ciertas circunstancias, como medida de transición pueden desarrollarse algunos mecanismos nacionales de supervisión sobre asuntos locales. En muchos países en desarrollo se requiere una relajación de la regulación central pero se necesitan medidas más enfocadas hacia áreas de prioridad nacional como la pobreza y el medio ambiente. Es importante poner en marcha sistemas de información y de competencia entre los gobiernos territoriales por parte del gobierno nacional, como medio para estimular el mejoramiento de la administración.

La contraparte a la regulación central son los mecanismos de responsabilidad local, la confianza en la participación local para regular el comportamiento de los responsables por la provisión de los servicios. En los países de occidente usualmente se considera que las elecciones son un instrumento clave para este propósito. Sin embargo, aun en países con procesos electorales bien establecidos se requieren medidas complementarias como la realización de las elecciones locales en fechas diferentes a las elecciones nacionales, permitir la reelección, períodos de ejercicio del cargo razonablemente largos, consultas regulares con los electores, desarrollo de mecanismos para monitorear la satisfacción de los usuarios con la prestación de los servicios y vincular el ascenso profesional con la atención a la comunidad.

Muchos de los problemas que enfrentan la ola descentralizadora resultan del fracaso en sincronizar el ritmo político de los cambios con el ritmo de las otras medidas regulatorias y organizativas. Por tanto, la recomendación es procurar la máxima articulación entre las reformas en cuanto a distribución de funciones, asignación de recursos y mecanismos de responsabilidad.

Tabla 7 Criterios para una descentralización exitosa

| Recomendación general | Instrumentos y/o implicaciones |
|---|---|
| Clara distribución de funciones entre niveles de gobierno | La delimitación de funciones permite que la población sepa que entidad es responsable. El gobierno local sabe cuáles son sus responsabilidades y por qué va a ser juzgado. La distribución de funciones debe hacerse teniendo en cuenta las |

| | |
|---|---|
| | capacidades de los gobiernos locales, no debe ser homogénea |
| Adecuación de los ingresos a las funciones | <p>La mezcla de ingresos depende de las funciones asignadas.</p> <p>En aquellos casos en que los beneficios vayan a individuos deben aplicarse las tarifas</p> <p>Los impuestos deben aplicarse a aquellos servicios cuyos beneficios son generales pero no superan las fronteras del gobierno local</p> <p>Deben promoverse transferencias automáticas que generen certidumbre en los gobiernos locales.</p> <p>El diseño de las transferencias debe ser coherente con los objetivos buscados.</p> <p>Debe promoverse la sustitución de transferencias por crédito</p> |
| Balance entre mecanismos de regulación central y de control local | <p>En algunos casos se requiere regulación central:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuando el desempeño local puede afectar políticas nacionales. - Cuando el gobierno local cumple funciones para el gobierno nacional <p>Mecanismos locales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elección de alcaldes - Reelección - Períodos suficientes - Separación de las fechas de votación - Consultas permanentes con los electores - Monitoreo de la satisfacción de los usuarios - Relación entre ascensos y desempeño |
| Sincronización | Las decisiones políticas deben estar articuladas con reformas en las tres áreas anteriores. |

Fuente: Dillinger (1994), elaboración del autor.

Con base en principios y criterios como los aquí examinados es posible evaluar el diseño de un proceso concreto de descentralización y juzgar su pertinencia para obtener determinados resultados, en el marco de las limitaciones del sistema económico y político existente. Esta es una de las tareas básicas para la formulación de políticas, la evaluación de las políticas existentes que han tenido como propósito mejorar el sistema¹²⁹.

¹²⁹ “en este clima de exaltación, las preocupaciones de orden teórico fueron relegadas a segundo plano. Ni las motivaciones iniciales ni los protagonistas de estos nuevos temas se guiaban por la búsqueda de una teoría interpretativa de la acción y de la naturaleza del Estado...En efecto, implícitamente, los politólogos norteamericanos trabajaban en el marco de un sistema político-administrativo tomado como un dato, cuyos fundamentos no eran discutidos ni puestos en duda. Los expertos contribuían a la mejora del funcionamiento del sistema, no a su cuestionamiento ni a un conocimiento que no fuera práctico a corto plazo” (Meny y Thoenig, 1992:44).

II. ORÍGENES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Capítulo 2. Orígenes de la descentralización

En la década de los ochenta el Estado colombiano puso en marcha un proceso de descentralización hacia las entidades territoriales que pretendía corregir algunos de los problemas generados por una etapa previa de centralización. Como consecuencia del desarrollo económico e industrial del país durante el siglo XX, pero principalmente desde la depresión de los años treinta, las actividades económicas se centralizaron y el país se urbanizó rápidamente. La centralización política reflejó estas situaciones y a su vez las acentuó, mediante una política económica que postulaba el objetivo del desarrollo económico con base en una creciente intervención estatal central. El grado de centralización aumentó en términos de indicadores como el porcentaje de ingresos y gastos ejecutados por el gobierno central, lo cual fue reforzado por una estructura política concentrada, en la cual alcaldes y gobernadores eran nombrados por sus superiores en la estructura burocrática. A pesar de esto, las ciudades y municipios de cierto tamaño y actividad económica mantuvieron algún grado de autonomía y capacidad para proveer bienes y servicios a sus habitantes. El esquema centralista enfrentó una crisis durante la década de los setenta cuando se generó una oleada de protestas sociales y políticas, relacionadas en gran medida con deficiencias en la prestación de bienes y servicios públicos. El nivel nacional exploró diversas alternativas para atender las protestas regionales y finalmente concretó una propuesta de descentralización territorial.

La reforma descentralizadora partió de un elevado grado de centralización de ingresos y gastos, acompañado de esquemas de delegación y desconcentración del gobierno nacional, pero al mismo tiempo de una estructura político-administrativa con varios elementos de descentralización territorial como la existencia de entidades territoriales con personería jurídica, estructura administrativa y recursos propios, y la elección por voto ciudadano de concejales en los municipios y de diputados en los departamentos.

1. El agotamiento de la centralización impulsó la reforma

La descentralización en Colombia se produjo, entre otros factores, como reacción a un elevado grado de centralización del gobierno que se acentuó desde la segunda guerra mundial, a la crisis en la provisión de servicios sociales y públicos por parte de entidades nacionales y al creciente descontento de la población expresado tanto en protestas ciudadanas y paros cívicos en diversas regiones como en la presencia guerrillera en un porcentaje significativo de municipios (Santana, 1986; Velásquez, 1986; Gaitán, 1992).

Desde 1945 el proceso de desarrollo capitalista se consolidó en el país con el consecuente crecimiento en la importancia de las actividades industriales y de servicios y un acelerado proceso de urbanización.¹³⁰ La concentración tanto de la población como

¹³⁰ Entre 1945 y 1986 la tasa anual de crecimiento del producto interno bruto fue del 4.8%, que significa que durante este periodo se multiplicó por siete. Sin ser un crecimiento espectacular es la tasa más alta que ha experimentado la economía colombiana en su historia. Al mismo tiempo la población tuvo una tasa de crecimiento del 2.5% anual, con un crecimiento especialmente acelerado durante los años cincuenta y sesenta (3.7% anual), situación que fue resultado de un descenso de la mortalidad que no estuvo acompañado por una disminución paralela de la fecundidad. Durante la década de los setenta el ritmo de crecimiento se reduce al 1.6% como resultado de una mayor fecundidad y

de la actividad económica en los principales centros urbanos fue acompañada por un proceso de centralización del Estado¹³¹. El gobierno central concentró los ingresos tributarios del país¹³² al mismo tiempo que aumentó sustancialmente su participación en el gasto y amplió su estructura a través de múltiples organismos desconcentrados^{133 134}. Paralelamente, los departamentos y municipios perdieron importancia¹³⁵ y quedaron dependiendo en muchos sectores de las acciones adelantadas por los organismos nacionales¹³⁶. Obviamente, la situación era diferente entre municipios y departamentos;

de la emigración al exterior. La producción por habitante tuvo un crecimiento del 2,2% anual, equivalente a un 150% en estas cuatro décadas. Este crecimiento económico permitió una importante acumulación de capital: "Tal proceso permitió la acumulación de capital privado y social más importante de la historia del país. En el frente privado, los aspectos más notorios fueron la construcción de grandes fábricas modernas y empresas agroindustriales, de un cuantioso parque automotor y de un enorme acervo de edificaciones de vivienda y oficinas en las ciudades. No menos importante fue el aumento en los niveles de educación y las capacidades técnicas de la fuerza de trabajo, que algunas escuelas económicas identifican como un "capital humano". En el frente colectivo, lo más notable fue la consolidación de una infraestructura de transportes y servicios públicos modernos, que en el primer caso, reforzó la integración del mercado interno y de éste con el resto del mundo". Durante este mismo periodo se observa una recomposición en la importancia de los distintos sectores económicos; la agricultura que representó en el período 1945-49 el 40% del producto interno aportó en 1980 el 23%, mientras que por su parte la industria manufacturera, el transporte, las finanzas, las comunicaciones y los servicios públicos aumentaron su participación del 23% al 40%. Ocampo y otros (1994:246).

¹³¹ "De otra parte, a comienzos de los años treinta, los gastos conjuntos de departamentos y municipios superaban a los de la Nación; la diferencia con los ingresos se cubría en parte con transferencias del gobierno nacional. Desde esta época se observa así el patrón descrito en el capítulo II: el gobierno nacional recauda la mayor parte de los impuestos, y transfiere parte de sus ingresos a los departamentos y municipios para financiar el faltante de recursos fiscales en estos niveles. Sin embargo, en los años veinte y treinta, la importancia de los gobiernos seccionales como recaudadores y ejecutores del gasto, era muy superior a lo que ha sido en años recientes." (Departamento Nacional de Planeación (1981:51- 53). En sentido estricto, no existió una política "formal" de centralización, que se expresara en documentos integrales de política sobre la materia.

¹³² "La concentración de la tributación y de la inversión pública en el nivel nacional es una de las tendencias sobresalientes de la postguerra, y, especialmente de la década de los años setenta, según se aprecia en el cuadro III-1. Los numerosos cambios a lo largo de este período han estado dirigidos a fortalecer la tributación nacional." (Departamento Nacional de Planeación, 1981:53).

¹³³ "En 1978 la rama ejecutiva central del Gobierno estaba compuesta por la Presidencia, 13 ministerios, 7 departamentos administrativos, 5 superintendencias, 105 establecimientos públicos, 20 empresas estatales y 15 empresas mixtas" (Murillo y Ungar, 1978:289). Entre 1960 y 1979 las entidades descentralizadas aumentaron su gasto de 1,4% a 20% del PIB (Pizarro et al 1981:200). Sin embargo, "sobre la base de comparaciones internacionales, difícilmente podría señalarse al Estado colombiano como intervencionista" (Collins, 1989:130). "Entre 1886 y 1939 se crearon 35 entidades y empresas nacionales, un promedio de apenas siete por década. Este promedio subió a 18 en los años cuarenta, 32 en los cincuenta y 43 en los sesenta, para posteriormente descender a 17 en los setenta" (Departamento Nacional de Planeación, 1981:54).

¹³⁴ "Como resultado de todas estas reformas (Constitución de 1886, 1936, 1968) el Gobierno Central fue acaparando cada vez más las competencias y recursos que otrora pertenecieron a los gobiernos locales, lo que condujo desde comienzos de la década de los 40 a un paulatino proceso de 'desmunicipalización' y a la consecuente incapacidad de los municipios para dar respuesta a las necesidades de la población. Las competencias absorbidas por la Nación fueron de muy diversa índole. La policía, el manejo de la educación y la salud, la vivienda, el catastro, el transporte urbano, la construcción de caminos veredales en áreas rurales, la construcción de centros escolares y el manejo de centros deportivos. Esta centralización de competencias estuvo acompañada por una centralización de los recursos". (Velásquez, 1995:241-242).

¹³⁵ "...la situación marginal de los gobiernos locales se confirmó. La participación de estos últimos en el gasto consolidado del Estado cayó de 18,45% en 1967 a 14,19% en 1978. También se produjo una fuerte concentración del gasto de los gobiernos locales: 72,5% de la cifra total de los gobiernos locales fue gastada por las tres ciudades más grandes (Bogotá, Medellín y Cali) mientras que Bogotá y las 21 capitales departamentales gastaron 87,1% en 1978. Por tanto, los 900 restantes municipios gastaron menos del 12% del gasto de los gobiernos locales en 1978, es decir 1,86% del gasto total del Estado." (Collins, 1989).

¹³⁶ "Estas entidades suplantaron a los gobiernos locales en áreas como política urbana general, vivienda, salud, educación, y en la provisión de servicios públicos básicos como electricidad, acueducto y alcantarillado" (Collins, 1989:130). En muchos casos las ciudades mayores e intermedias continuaron prestando estos servicios a pesar de la creación de las entidades nacionales, o lo hicieron en forma conjunta. En otros municipios nunca llegó la acción de estas entidades o fue marginal. No se puede generalizar tan fácilmente aquí. Según Antonio García: "¿Qué podría haber hecho el 'Crédito Territorial' en el campo de la vivienda campesina si durante toda su vida burocrática, hasta 1948, había entregado créditos hipotecarios solamente por valor de 8 millones? ¿Cómo podría un 'Instituto de Fomento Municipal' hacer algo, con unos pocos millones de pesos cada año, con los 600 municipios sin alcantarillados ni servicios de acueducto y electricidad?". En Lee (1981:76-77) (La obra citada es Antonio García,

las ciudades mayores e intermedias aunque no tuvieran plena autonomía política, dado que los alcaldes eran nombrados por los gobernadores o el presidente en el caso de Bogotá, desempeñaban funciones importantes en materia de provisión de servicios¹³⁷ y varias de ellas disponían de recursos significativos provenientes de sus propios impuestos¹³⁸. En el otro extremo se situaban la gran mayoría de municipios pequeños y atrasados, con muy reducidas fuentes de ingresos propios. Una situación similar se observaba en el caso de los departamentos, donde aquellos pertenecientes a las regiones económicamente más dinámicas contaban con recursos para la provisión de servicios, mientras que el resto dependía por completo del gobierno nacional. La centralización administrativa fue una consecuencia de la centralización económica y no exclusivamente de reformas políticas y administrativas tendientes a reducir la importancia de los gobiernos locales. En 1929 el gobierno central recaudaba el 65% de los ingresos tributarios del país, los departamentos el 23,9% y los municipios 11,1%; aunque llegó a representar el 74,6% la participación del gobierno nacional en 1951, en 1950 había descendido nuevamente a 66%, los departamentos recaudaban el 20% y los municipios el 13,4%. Desde hace años comienza un crecimiento sostenido de la participación de los ingresos centrales que llegaron al 84,6% en 1979, mientras que los departamentos descendieron al 9,7% y los municipios al 5,7%. En cuanto a la inversión, en 1978 el gobierno central ejecutaba el 70,2%, los departamentos el 10,6% y los municipios el 19,2%; la concentración en los gastos de administración era menor, pero también bastante elevada, dado que el gobierno central concentraba el 58,7%.¹³⁹

Las diferencias entre los gobiernos departamentales y municipales eran enormes tanto en términos de extensión y población, como de actividad económica, pobreza y recursos fiscales. En 1964, los municipios con más de 100.000 habitantes (16) concentraban 32% de la población, cifra que había aumentado a 47% en 1985 (cuando había 31 municipios en este rango); en el otro extremo, los municipios con población inferior a 10.000

Gaitán y el problema de la revolución colombiana, Bogotá, Cooperativa de Artes Gráficas, 1955). Además dice Lee Fluharty que durante el gobierno de Eduardo Santos (1938-1942) "Apareció una gran cantidad de agencias gubernamentales de varios tipos, siendo las más notables el Instituto de Fomento Municipal, el Instituto de Fomento Industrial y el Instituto de Crédito Territorial. La mayor parte, desafortunadamente carecía de financiación, de equipos y de los empleados adecuados para cumplir sus fines y obtuvieron, por lo tanto, solo resultados relativamente superficiales". (Lee 1981:76).

¹³⁷ "Mientras que los gobiernos locales tenían poca o ninguna participación en la operación de las diversas entidades asociadas a INSFOPAL e INAS, no obstante conservaron responsabilidad por los servicios de acueducto y alcantarillado en los centros urbanos más grandes y en muchos de los intermedios. Las empresas municipales cubrían la provisión de acueducto en solamente el 4,5% de los centros urbanos en 1977 pero representaban el 62,5% de los suscriptores. De otra parte, la administración municipal directa cubría el 18,1% de los centros urbanos pero representaba solamente 6,3% de los suscriptores. Un patrón similar en términos generales se registraba para INSFOPAL e INAS, entidades que cubrían 74,7% de los centros urbanos pero solamente 28,35% de los suscriptores" (Collins, 1989:135). ¡El proceso de centralización apenas alcanzó para cubrir el 28% de los usuarios! ¿Qué tipo de centralización es esta? Habría además que verificar qué hizo el INSFOPAL en esos 750 municipios, dado que como se dice en otra parte del artículo, contaba con muy pocos recursos. En 1983, antes de la descentralización, los gobiernos locales eran responsables por la provisión del servicio de agua potable en 25.6% de los centros urbanos y al 71.1% de la población urbana." (Collins, 1989:135).

¹³⁸ "La desmunicipalización de los servicios nacionales y la suplantación general de los gobiernos locales, sin embargo, ha sido un proceso selectivo, tanto en términos de las funciones involucradas como del tamaño de las unidades de gobierno local. En los centros urbanos grandes, los municipios habían operado empresas locales para la provisión de acueducto, alcantarillado, electricidad y, en algunos casos, alumbrado público, mataderos, plazas de mercado, limpieza de calles y recolección y disposición de basuras. Muchos municipios intermedios todavía administran sus propios servicios por medio de empresas municipales o mediante administración municipal directa, aunque la tendencia en acueducto y electricidad es hacia su transferencia a instituciones de nivel superior. En tales casos, el gobierno local fue reducido a la administración de la recolección y disposición de basuras, limpieza de calles, mataderos y plazas de mercado. Los pequeños municipios fueron reducidos al cumplimiento mínimo de estas últimas funciones" (Collins, 1989:427).

¹³⁹ Departamento Nacional de Planeación (1981: 52 y 58).

habitantes (un total de 503 en 1964) tenían el 17,4% de la población, mientras que en 1985 representaban 8,9% (y se habían reducido a 439). En 1980, los cincuenta municipios con mayor población concentraban el 85% de los ingresos tributarios, quedando para los 976 municipios restantes el 14,8%, a pesar de que representaban el 48% de la población; las cuatro ciudades más grandes representaban casi el 70% de los ingresos tributarios, pero apenas el 27% de la población¹⁴⁰.

La pobreza, sin embargo, era mucho más aguda en términos relativos en los municipios pequeños y atrasados. De acuerdo con el Censo de 1985, los 30 municipios con población superior a 100.000 habitantes tenían un nivel de pobreza promedio según necesidades básicas insatisfechas¹⁴¹ de 29,1%, mientras que los restantes 977 municipios, con población inferior a 100.000 habitantes tenían un nivel promedio de pobreza de 59,8% y el grupo de menores de 10.000 habitantes, 483 municipios, tenían una pobreza promedio de 67,7%. En 1985 el municipio con menor nivel de pobreza era Envigado con 13% y solamente tres municipios tenían niveles de pobreza inferiores a 20%, y otros 251 se encontraban entre el 20% y el 50%. La gran mayoría de los municipios, el 75%, tenía niveles de pobreza superiores al 50% y 397 tenían niveles iguales o superiores al 70%. Aunque la medición de pobreza por necesidades básicas insatisfechas no captura todas las variables sobre la situación municipal tanto en temas sociales como económicos, es una buena aproximación para evidenciar los niveles de atraso que enfrentaban la gran mayoría de municipios al momento de comenzar el proceso de descentralización territorial.

La centralización del Estado se encontraba, por tanto, relacionada con el proceso de concentración de la actividad económica en unos cuantos centros urbanos. No es la centralización, como plantea Castro¹⁴², el factor inicial que conduce al atraso económico de buena parte de los municipios del país sino precisamente el tipo de desarrollo económico que genera grandes desigualdades entre territorios el que promueve la centralización política y administrativa, la cual a su turno puede agudizar las desigualdades. Conjuntamente con la centralización territorial se estableció un modelo de desconcentración administrativa y de descentralización funcional¹⁴³ a través de múltiples entidades nacionales y corporaciones regionales. Este modelo fue el resultado

¹⁴⁰ Datos tomados de Cuadro IV2, Distribución de la población según el tamaño de los municipios, censos 1964, 1973 y 1985, en Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (1992:189).

¹⁴¹ Este es un indicador de pobreza basado principalmente en las cifras de los censos que combina variables de educación, de acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado, de calidad de la vivienda y de dependencia económica con respecto al jefe de hogar. La metodología puede consultarse en http://www.dane.gov.co/index.php?Itemid=831&id=346&option=com_content§ionid=35&task=category.

¹⁴² "En Colombia la necesidad de un audaz programa de descentralización era más sentida que en otras partes. Durante cien años soportamos un asfixiante régimen centralista. Más aún, verdaderamente hipercentralista, y ello a pesar de una condición de que nos preciábamos: la de ser un país de regiones y ciudades. A pesar de que siempre hemos distribuido aceptablemente, desde el punto de vista geográfico, nuestra población. A pesar de que hemos desconcentrado nuestras actividades económicas y nuestro incipiente grado de desarrollo. Y a pesar también de la sólida identidad política, social y cultural de muchas de nuestras regiones. Naturalmente, ese régimen centralista produjo toda clase de dificultades y perturbaciones: ahogó a la provincia y a sus valores más señalados; deterioró los departamentos y municipios hasta llevarlos prácticamente a su desaparición como entidades administrativas; generó indiferencia y desafecho frente a las instituciones; en ocasiones, provocó rechazo a las formas democráticas que le sirven de soporte al sistema político; y dio lugar al marginamiento y a la pobreza de vastas zonas y de numerosas provincias. Por ello no es exagerado afirmar que en buena parte el atraso se lo debemos al centralismo." (Castro 1989:61).

¹⁴³ La creación de establecimientos y empresas nacionales encargadas de la provisión de determinados bienes y servicios se denominó en la experiencia colombiana "descentralización funcional o por servicios"; paralelamente a esta modalidad de descentralización, cada Ministerio y entidad nacional definió sus propios procesos de desconcentración territorial.

del creciente intervencionismo del Estado en la actividad económica y social, del predominio de un enfoque promovido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que consideraba la planeación centralizada como un elemento fundamental para el desarrollo¹⁴⁴ y del impulso y apoyo brindado por los organismos multilaterales como el Banco Mundial (Collins, 1989).

Sin embargo, durante la década de los setenta a pesar de los avances presentados en muchas áreas¹⁴⁵, el esquema fue objeto de serios problemas¹⁴⁶ y crecientes manifestaciones de descontento por parte de la población^{147 148}. La mayoría de protestas y paros cívicos se originaron en la deficiente prestación de los servicios públicos^{149 150} lo que condujo a que el gobierno explorara diferentes alternativas de solución y a que la descentralización adquiriera importancia dentro de la agenda política¹⁵¹. Buena parte del

¹⁴⁴ "...hay suficiente evidencia para plantear una creciente e importante presencia tecnocrática en el régimen político colombiano durante los años 1960 y 1970" (...) "El desarrollo de la tecnocracia puede también estar relacionado con el creciente y complejo papel del Estado y con los requerimientos de las agencias internacionales para la asignación de créditos externos. De particular importancia para nuestro análisis fue el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970), cuando el énfasis de un estilo de la CEPAL sobre la planeación se vinculó con las reformas 'racionalizadoras' en las esferas administrativa y constitucional" (Collins, 1989:137).

¹⁴⁵ "La expansión de la cobertura de servicios básicos la hizo el Estado central, e incluso asumió las obras de carácter local (vías urbanas, parques, caminos vecinales, infraestructura deportiva, etc.). Así se aumentaron las coberturas de estos servicios en todo el territorio, con excepción de algunas zonas y sectores sociales, se amplió la cobertura de la educación primaria, se disminuyeron las tasas de analfabetismo, se llevaron a cabo programas de atención nutricional, y de vacunaciones. En cambio, la inversión en infraestructura física y servicios sociales más complejos como la educación secundaria, y el segundo y tercer nivel de atención en salud, se concentraron en las regiones más dinámicas." (Vélez, 1994: 135).

¹⁴⁶ "...es interesante anotar que, aunque las 'entidades descentralizadas' fueron establecidas como una alternativa tecnocrática a las estructuras administrativas manejadas en forma clientelista, ellas fueron subsecuentemente 'colonizadas' por los partidos políticos y su operación basada en clientelas" (Collins, 1989:141).

¹⁴⁷ "La centralización de las funciones estatales ha afectado la dirección de las demandas en los paros en la medida en que 77 de los paros cívicos involucraron al sistema central del Estado, siendo las entidades o la administración indirecta responsable en un 63% de los casos. Esto es, 108 demandas se hicieron contra los institutos descentralizados en 83 paros cívicos (en una muestra de 132). En otras palabras, la centralización del Estado ha conducido a la canalización del conflicto contra el sistema estatal central. Mientras que los gobiernos locales fueron considerados responsables (o conjuntamente responsables) del 25 por ciento de los paros cívicos incluidos en la muestra (132), el asunto principal en estos casos fueron los impuestos y las finanzas municipales. Realmente, lejos de ser el objetivo de las protestas urbanas, se encontró que los gobiernos locales a menudo fueron participantes, o beneficiarios intencionales, de los movimientos de protesta. En este último caso, los movimientos y paros cívicos hicieron demandas en favor de incrementar el flujo de recursos a los gobiernos locales y de la municipalización de servicios públicos y su administración. Esto claramente contradujo la tendencia prevaleciente hacia la centralización de los servicios públicos." (Collins, 1989:427-428).

¹⁴⁸ "Podemos decir que el modelo centralizado se agotó en la medida en que el país alcanzó mayores niveles de desarrollo y mejores indicadores sociales. Una vez adquirido cierto nivel de coberturas se hizo evidente la dificultad del Estado central para mejorar la calidad de los servicios, llevarlos a poblaciones con características particulares y administrar, en todo el territorio nacional, servicios locales cada vez más complejos como acueductos y hospitales." (Vélez, 1994:135)

¹⁴⁹ Datos sobre el desempeño del Fondo de Desarrollo Municipal (Decreto-Ley 503 de 1940) "Durante sus diez años de existencia el fondo enfrentó tanto problemas administrativos como financieros y trabajó solamente en 75 sistemas de agua potable y 104 de alcantarillado (Collins, 1989: 132). Es decir, en menos del 10% de los municipios.

¹⁵⁰ Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, de los cuales el 60,3% se motivaron en problemas de energía, acueducto, alcantarillado y basuras, el 8,7% en problemas de vías de comunicación, el 6,3% en problemas de educación y el 4,7% en problemas ecológicos. La mayor parte de los paros se ubicaron (sic) en poblaciones de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes según el censo de 1973), generalmente situadas en la periferia del país, y contaron con la participación de sectores diversos de la población". (Velásquez, 1985:246).

¹⁵¹ "Tras la tendencia a la desintegración del país, causada en parte por los excesos de los regímenes federalistas de la segunda mitad del siglo XIX, la necesidad de consolidar e integrar un Estado Nacional impulsó, desde 1886, un proceso de creciente centralización y concentración de funciones. Este proceso, cuya racionalidad se derivó de la importancia de articular regiones y mercados para iniciar el despegue del país hacia la modernización, se fue convirtiendo con los años en un cuello de botella para el desarrollo económico y social. La excesiva centralización condujo a un Estado ineficiente, con una legitimidad política limitada." (Presidencia de la República, 1991: 508), "Con los años, especialmente en los setenta, la burocratización e ineficiencia de las entidades del orden nacional y su incapacidad para atender las demandas de las regiones, se constituyó en una de las causas más importantes de la crisis

descontento social se presentó en municipios intermedios y menores en regiones con elevada presencia de los movimientos guerrilleros.

La mayoría de analistas de la descentralización en Colombia coincide en señalar que los orígenes del proceso se encuentran en factores internos consistentes principalmente en la protesta social y política que condujo al gobierno a impulsar diversas medidas de apertura democrática, dentro de la cual se inscribió la descentralización, en el marco de procesos de negociación con los grupos guerrilleros; incluso algunos autores que destacan factores externos como las tendencias globales de reforma neoliberal del Estado y el papel de los organismos multilaterales, reconocen la importancia de los factores internos.

Santana (1983)¹⁵² considera que la aparición de los movimientos cívicos se relacionó con el desarrollo desigual entre las regiones del país, que se expresaba en mayores carencias de infraestructura y servicios sociales. En las zonas de mayor atraso se generaron movimientos cívicos, que vinculaban intereses muy diversos, organizados alrededor de la petición al Estado de mejoramiento en los servicios públicos y sociales. Estos movimientos cívicos desarrollaron diversas formas de acción llegando hasta la paralización completa de las actividades productivas, civiles, políticas y administrativas en poblaciones grandes y pequeñas e incluso en regiones enteras. El Estado abordó de diferente manera este fenómeno, desde la represión hasta el reconocimiento de que respondía a problemas reales de insatisfacción de las necesidades de la comunidad.

Buena parte de los movimientos y paros se localizó en las regiones de menor desarrollo, donde había mayores deficiencias en la provisión de los servicios públicos, destacándose los casos de la Costa Atlántica y de Nariño. Los movimientos cívicos eran pluralistas y por tanto congregaban diversas reivindicaciones. Sin embargo es posible encontrar en cada coyuntura un problema central que aglutinaba al movimiento. La mayor parte de las reivindicaciones, el 60% del total, estuvo asociada con los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. Los otros problemas con mayor participación fueron el transporte de pasajeros, la educación y las vías. Los movimientos cívicos se organizaron concentrando sus exigencias en dos sentidos: por una parte en reclamar mayor participación en el manejo de la prestación de los servicios públicos y por la otra en el mejoramiento de las coberturas y calidad. Entre 1971 y 1985 se efectuaron 300 paros cívicos en el país de los cuales 172 se relacionaron con problemas en la prestación de los servicios de energía eléctrica y acueductos y alcantarillados. Los paros ocurrieron principalmente en poblaciones intermedias, municipios entre 10 y 50 mil habitantes, pero también en municipios menores (Santana, 1983).

De otra parte, en Colombia, a pesar de una historia de gobiernos "democráticos", se había restringido notoriamente la participación ciudadana. Existía una democracia restringida o limitada¹⁵³, que se expresaba en la forma antidemocrática de elección de

política del régimen centralista y de la pérdida de eficacia de la organización estatal para avanzar en sus políticas sociales y de obras públicas." (Presidencia de la República, 1991:514).

¹⁵² El texto básico sobre los paros cívicos y su relación con el proceso de descentralización es el trabajo de Pedro Santana "El Paro Cívico" publicado en 1982 por el CINEP. En este trabajo se presenta con detalle el contexto del desarrollo regional y urbano del país y se examinan los diversos factores que contribuyen a explicar por qué durante la década del setenta se produjo un auge de estos movimientos ciudadanos. En trabajos posteriores este autor resume y desarrolla algunos puntos con base en este trabajo inicial.

¹⁵³ Santana (1986)

los gobernantes locales, donde no había participación ni consenso de la población. Los alcaldes eran designados con criterios clientelistas y por tanto había inestabilidad institucional y politización exagerada. Velásquez (1986) considera que la reforma surgió de una presión popular y de un proyecto político sustentado por sectores progresistas que veían en la reforma municipal una salida política importante a la crisis. Señala que las reformas descentralizadoras estuvieron ligadas a un proyecto más amplio de modernización impulsado principalmente durante el gobierno de Belisario Betancur. Este proyecto comprendía también medidas como la reforma de los partidos, el estatuto de la oposición y la reforma del sistema electoral. Gaitán (1992) señala que el Estado carecía de legitimidad y capacidad de representación del régimen político y esto condujo al desarrollo de mecanismos extra-institucionales de acción política como los paros cívicos y las tomas callejeras, los grupos de autodefensa y paramilitares y la guerrilla.

Restrepo (1988) considera que la descentralización territorial fue una política neoliberal de desmonte del Estado benefactor¹⁵⁴ en Colombia. Esta posición, compartida por Medellín (1988)¹⁵⁵ y Rojas y Moncayo¹⁵⁶ (1988), se fundamenta en el análisis de tendencias internacionales en ese momento que cuestionaban el Estado de bienestar, especialmente en los países desarrollados y proponían entre las diversas medidas de ajuste, la descentralización como un medio para la reducción del tamaño del Estado, afectando especialmente los gastos dirigidos a compensar la situación de las clases trabajadoras. La política neoliberal adopta una política social regresiva que pone el costo de la crisis principalmente en los sectores más pobres de la población¹⁵⁷, haciendo énfasis en los criterios de financiación mediante tarifas y de autofinanciación de los gobiernos territoriales.¹⁵⁸ Las críticas de Restrepo se concentraban, dentro del país, al Informe sobre Finanzas Intergubernamentales elaborado por Bird y Wiesner en 1981,

¹⁵⁴ “Se defiende aquí la tesis según la cual, la reestructuración de la intervención económica del Estado a favor de los municipios, la readecuación del aparato administrativo y la redistribución de las funciones públicas entre los órdenes territoriales, son adoptados como el marco organizacional más adecuado para desmontar el Estado benefactor y someter las políticas públicas a los criterios de la economía privada” (Restrepo, 1988:381). “Veremos como la descentralización, lejos de tener como propósito la autonomía municipal ‘para lograr un desarrollo espacial y social más equilibrado y democrático’ es un instrumento básico para la implementación de los criterios neoliberales de la política del Estado” (Restrepo, 1988:381).

¹⁵⁵ “La reforma en curso se está operando bajo el signo del desmonte progresivo del Estado benefactor, con un contenido que se manifiesta en un proceso hacia la desregulación y la desnacionalización del Estado. Esto es, que la reforma tiene lugar en un conjunto de acciones dirigidas: 1) A impulsar la descentralización y desconcentración del Estado de ciertos niveles de decisión y gestión política y administrativa, de la nación hacia las regiones y localidades, buscando vincular a los ciudadanos en la definición, concreción y gestión de los asuntos públicos.” (Medellín, 1988: 51-52).

¹⁵⁶ Refiriéndose a los cambios dentro de la rama ejecutiva y de la administración del Estado, mencionan Rojas y Moncayo que “están dominados por las reformas de centralización-descentralización y tocan principalmente con la reorganización de las relaciones fiscales intergubernamentales, la redefinición de las distribución espacial de los recursos y las funciones de planeación, presupuesto y control”, cambios que dentro de sus propósitos tienen la “recuperación de la legitimidad y revitalización del régimen político por medio de instrumentos que acerquen las decisiones y la ejecución del gasto a los ciudadanos” y “búsqueda del desmonte del Estado benefactor a través del predominio de criterios del mercado dentro del funcionamiento estatal y del control central del gasto público descentralizado” (Rojas y Moncayo, 1988:250-251).

¹⁵⁷ “En todos los casos esta ‘teoría económica’ y su recetario traza claramente una política socialmente regresiva tendiente a cargar los costos de la crisis sobre las capas medias y bajas de la población en beneficio de la banca internacional y nacional y de las capas altas.” (Restrepo, 1988:385).

¹⁵⁸ “Los servicios públicos debían financiarse por medio de sus propias tarifas y no por las transferencias nacionales. A su vez, los entes territoriales debían tender a financiar sus programas de inversión con sus propios recursos. Bird-Wiesner concentraba la intención de dismantelar la intervención del Estado mediante la supresión de las transferencias de recursos públicos con destinación específica y las demás transferencias nacionales. Estas debían ser suplantadas por los recursos propios de los beneficiarios (entes territoriales, y usuarios de servicios públicos.)” (Restrepo, 1988:407)

documento que aborda el tema de las finanzas territoriales y de la descentralización en su componente fiscal desde la óptica del federalismo fiscal y de la corriente de la hacienda pública norteamericana¹⁵⁹. Este informe tuvo una influencia muy grande pero en asuntos esenciales sus recomendaciones no fueron adoptadas¹⁶⁰ y en vez de predominar un enfoque de limitación del tamaño del Estado en la descentralización colombiana tuvo énfasis un enfoque de aumento del gasto y de orientación distributiva con fines principalmente políticos de legitimidad y estabilidad.

Restrepo (1988:415), destaca también la importancia de los factores internos asociados a la protesta social:

“La ‘descongestión del nivel central del Gobierno’ no es únicamente presupuestal sino social y política. La casi totalidad de los crecientes y ascendentes paros cívicos en Colombia se originan en torno a la no prestación, mala calidad, irregularidad y altos costos de los servicios públicos. Hasta ahora dichos movimientos han tendido hacia su centralización contra el Gobierno Nacional en tanto responsable de la prestación de los servicios, incluso pasando por alto la mediación política de los representantes locales. En el marco de la descentralización política, económica y administrativa, es el nivel local quién será ‘responsable’ de la gestión de dicho servicio lo que se espera alivie la presión sobre el gobierno central. Los paros y movimientos cívicos deberían entonces enfrascarse a nivel de cada localidad en donde representantes directos de las ligas de usuarios de servicios públicos entrarán a participar por cooptación del alcalde. El gobierno central, pretende, en esta nueva institucionalidad, izarse por encima de los conflictos locales y jugar un papel mediador entre usuarios y representantes políticos administrativos locales.” (Restrepo, 1988: 415).

La descentralización territorial se ve entonces, por parte de Restrepo, principalmente como un medio para descargar al gobierno central de responsabilidades y presiones políticas, trasladándolas a los gobiernos municipales y departamentales; igualmente, se concibe como una respuesta a las presiones sociales y políticas que buscan reducir la protesta y controlar los movimientos sociales.¹⁶¹

Rojas y Moncayo (1988:247-248) consideran que las “fuerzas determinantes de las transformaciones contemporáneas del Estado colombiano”, transformaciones dentro de las cuales se encuentra la descentralización territorial, son la readecuación del régimen político, que oscila pendularmente entre los extremos aparentes de la dictadura y la democracia, y la readecuación de las modalidades de intervención del Estado en la constitución de la fuerza de trabajo y en las condiciones de producción y circulación de las mercancías en general. Estos dos factores son planteados en términos muy abstractos y podrían aplicarse a cualquier país, dado que corresponden a las dos grandes funciones del Estado en la sociedad capitalista de garantizar la acumulación y promover la

¹⁵⁹ “Independientemente de los diferentes acentos y matices entre los diversos Gobiernos y misiones de estudio amerita señalar que en el trasfondo, de una manera radical o atenuada, lo que se viene buscando es el sometimiento de la intervención económica del Estado a los principios neo-clásicos de costo-beneficio. Es necesario ‘reprivatizar la economía’ y para ello se combina la privatización de los servicios o, a despesa, el sometimiento del ‘servicio público’ a la exigencia de autofinanciamiento de toda empresa privada” (Restrepo, 1988:407).

¹⁶⁰ Restrepo señala este punto: “La ortodoxia reclamada por la Misión de Finanzas Intergubernamentales sin embargo no será seguida cabalmente en el proceso de descentralización actual” (Restrepo, 1988:407).

¹⁶¹ “Se pretende por esta vía de ‘socialización del Estado’ y de la ampliación de la base popular de las instituciones, cooptar e institucionalizar al movimiento social a bajo riesgo.” (Restrepo, 1988:415).

legitimidad del sistema. Sin embargo, a pesar de este énfasis, los autores reconocen el papel de los movimientos populares como factores que inciden en la puesta en marcha de las reformas por parte del Estado:

“Nótese que no hemos designado hasta ahora un papel preponderante a los movimientos, movilizaciones, y otras vías de reivindicación e imposición populares, en la determinación de las transformaciones del Estado colombiano. En realidad, las expresiones de poder popular si intervienen en los tres grupos de determinaciones que acabamos de enumerar:

- Desestabilizando el régimen y menoscabando su legitimidad, fomentando la indiferencia popular frente al Estado colombiano, creando instituciones paralelas y forzando, indirectamente, los intentos de readecuación estatal por la vía de la apertura democrática. Pero no son estas presiones directas, ni propuestas explícitas de un nuevo régimen; son más bien expresiones de resistencia a la iniciativa estratégica del capital, imposiciones de reivindicaciones económicas concretas, reorganizaciones de la población en formas de vida política y económica paralelas, todo lo cual anima la creatividad de un nuevo orden institucional por parte de los gobiernos y de los partidos políticos tradicionales.
- Aferrándose a las rigideces de la fase capitalista anterior e impidiendo la readecuación de las condiciones y las formas de generación de excedente. Son, pues, formas de resistencia del pasado más que formas anticipadas de la organización y de la movilización popular capaces de resistir y derrotar la nueva fase que abre ahora el capital. En cuanto reafirmación de las formas de resistencia del pasado y apego a las instituciones del Estado benefactor imperante entre 1930 y 1980, estas expresiones de poder popular impiden la transición a la nueva fase o detienen el ritmo de su introducción.” (Rojas y Moncayo, 1988:250).

Estos movimientos populares están vinculados al desarrollo desigual de los territorios y las deficientes condiciones de vida en la mayoría de ellos¹⁶². Insisten también estos autores en que el problema principal a abordar con la reforma descentralizadora es la reducción de la carga impositiva sobre el capital¹⁶³, dentro de la cual la descentralización contribuye al buscar que los servicios se financien con tarifas y con recursos propios de las localidades.

¹⁶² Rojas y Moncayo afirman que: “a) Existe un cuadro urbano-regional problemático constituido por la progresiva concentración urbana, las amplias disparidades socio-económicas entre las regiones y en especial en cuanto al nivel de vida de la población asentada en ellas, la pérdida de importancia de los centros urbanos medianos y menores que, por consiguiente no obran como mecanismos de contracción y detención del proceso migratorio hacia los grandes núcleos, la deficiencia en la prestación de los servicios públicos en las grandes ciudades, el encarecimiento de los precios de la tierra, la desorganización de los sistemas de transporte, la sustracción de suelos aptos para la explotación agropecuaria en beneficio de la ampliación de los perímetros de las ciudades, la urbanización clandestina e irregular, etc., sobre el cual germinan radicales movimientos cívicos, que ponen en peligro las pautas de la normalidad burguesa y amenazan con apartarse definitivamente de los cauces establecidos de integración y control, forzando al régimen a acudir a los mecanismos represivos.” (Rojas y Moncayo, 1988:53).

¹⁶³ “En síntesis, el criterio de eficiencia que se preconiza es parte de la eficiencia general a que aspira la organización productiva para mejorar las condiciones de rentabilidad y de productividad. La eficiencia no busca permitir que se satisfagan necesidades más allá de las exigencias históricas, sino lograr que, con la menor amputación posible del valor social generado, el Estado asuma las condiciones materiales de la producción que coyuntural e históricamente estén a su cargo.” (Rojas y Moncayo, 1988:262).

2. El diagnóstico oficial

El diagnóstico oficial dio especial importancia al excesivo centralismo como principal factor determinante de la crisis de legitimidad y gobernabilidad, expresada en las protestas ciudadanas y en la debilidad de los gobiernos locales. El análisis oficial más completo es el realizado por Castro (1984) quien examinó las tendencias centralistas y sus implicaciones, con base en lo cual estructuró la propuesta de descentralización territorial que habría de llevarse a la práctica, como Ministro de Gobierno durante el período del presidente Belisario Betancur (1982-1986).

En su estudio, Castro (1984) presentó un diagnóstico de la situación en cada uno de los niveles del Estado, comenzando por el gobierno nacional. Destacó en primer lugar el acelerado proceso de centralización que se produjo entre 1930 y 1970, proceso que consistió en que el gobierno central asumió muchas funciones de carácter regional y local y se apropió de la mayoría de los ingresos públicos. Menciona como ejemplos de entidades nacionales que prestaban funciones locales las siguientes: el Instituto de Fomento Municipal, INSFOPAL, encargado del sector de acueductos y alcantarillados; el Instituto Nacional de Salud con responsabilidad de proveer de agua potable a las comunidades rurales y urbanas menores de 5.000 habitantes; el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el Instituto de Crédito Territorial; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes; y el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares.

Complementariamente a la concentración de funciones en el nivel nacional, se concentraron los ingresos tributarios también, alcanzando la participación del gobierno central en 1981 el 79,6% según los datos presentados por el autor con base en el DANE. Los ingresos centrales crecieron a tasas muy superiores a la de los ingresos de departamentos y municipios y las reformas tributarias se enfocaron a mejorar los recaudos del Estado central. Adicionalmente, el crédito público estaba concentrado también en el gobierno central así como el personal ocupado; en 1970 concentraba el 54.3% del total de personal ocupado mientras que en 1950 representaba el 35.6%, evidenciando una disminución en el tamaño relativo de departamentos y municipios.

La centralización se vio acompañada del fenómeno de burocratización que según Castro se caracterizaba por la corrupción, el despotismo, la lentitud, la ineficacia y la duplicación de funciones, aspectos que restringían la capacidad de actuación del Estado en la búsqueda de sus propósitos de desarrollo. Estos problemas se debían en gran medida a las desventajas de la centralización que concentraba demasiadas funciones en la nación¹⁶⁴ y dificultaba que se pudiera operar con agilidad y responder adecuadamente a las necesidades de la población. Como consecuencia, era necesario descongestionar la administración nacional.

Con relación a los departamentos planteaba Castro que legalmente tenían facultades para realizar prácticamente cualquier función que consideraran necesaria pero que en la práctica no hacían nada como entidades prestadoras de servicios y ejecutoras de obras,

¹⁶⁴ En la normativa colombiana se utiliza el término nación para referirse al Estado central, que comprende el Congreso, el Ejecutivo, la Rama Judicial y los órganos centrales de control como la Contraloría General y la Procuraduría. Este término puede generar confusión y por tanto en la medida de lo posible lo reemplazaremos por Estado central, o por gobierno central, o por nivel central.

salvo muy contadas excepciones. Sin embargo, a pesar de su inactividad en materia de servicios y obras, los departamentos se expandían burocráticamente y contaban con una organización compleja. Este aparato burocrático era a su vez el instrumento de los partidos que vivían como parásitos del presupuesto departamental. La mayor parte de los recursos se destinaban a gastos de funcionamiento en detrimento de la inversión: en 1982 el 77% de los gastos se destinaban al funcionamiento. De otra parte, los ingresos propios se habían estancado y cada vez más dependía el departamento de las transferencias nacionales. La poca inversión que realizaban los departamentos se hacía con cargo al situado fiscal que se dirigía a los sectores de educación y salud. En los demás sectores, la gran mayoría de la inversión en el territorio departamental era realizada por las entidades nacionales. De otra parte, existía la tendencia de los gobernadores a incrementar el gasto público mediante crédito con el objeto de mostrar gestión ante sus comunidades lo cual conducía a situaciones de déficit que revertían al gobierno nacional, el cual muchas veces bajo presiones de protestas ciudadanas, debía asumir estos costos.

Por todo lo anterior, consideraba el autor que los departamentos debían transformarse radicalmente, cediendo algunas de sus funciones a los municipios u otras entidades territoriales intermedias. El departamento debería concentrarse en las siguientes funciones: promoción del desarrollo local, tutela sobre los municipios, dirección y coordinación de los servicios nacionales en su territorio y regionalización de los planes y programas de desarrollo nacional.

Con respecto a los municipios consideraba Castro que muy pocos prestaban los servicios básicos de carácter local, como son acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, matadero, plaza de mercado, arreglo de calles, parques, zonas de recreación, educación primaria, vías de penetración, vivienda popular, luz eléctrica y teléfono. Los ingresos municipales eran insuficientes aunque habían crecido como consecuencia de la ley 14 de 1983 que introdujo modificaciones al impuesto predial y al impuesto de industria y comercio. Mediante la ley 33 de 1968 se estableció la cesión del impuesto a la ventas a favor de los municipios, con lo cual se incrementaron sustancialmente sus recursos. Dicha participación alcanzó en 1983 el 26.5% del total del impuesto y comenzó a ser la principal fuente de ingresos para la mayoría de municipios, especialmente los más pequeños, pero también importante en las ciudades capitales; si no se hubiera establecido esta transferencia, la mayoría de municipios no podría funcionar. Como consecuencia de la penuria fiscal, la gestión de las autoridades municipales consistía en la presentación de solicitudes y trámites ante las autoridades nacionales. Para Castro, la carencia de recursos y funciones en el municipio contribuía al éxodo campesino por las deficiencias en la disponibilidad de servicios y señalaba que los pueblos se morían a pedazos. La incapacidad del Estado para atender las necesidades de la población en la mayoría de municipios se traducía a su vez en malestar ciudadano expresado en diversas protestas sociales lo cual a su vez creaba un caldo de cultivo para los grupos guerrilleros. En la exposición de motivos de los proyectos de ley que establecieron el aumento de competencias y recursos a las entidades territoriales se ratificaron y reforzaron los argumentos de Castro a favor de la descentralización como instrumento para resolver dichos problemas.

En la exposición de motivos del proyecto¹⁶⁵ de ley número 28 de 1985, que se convertiría en la ley 12 de 1986, norma mediante la cual se aumentaron significativamente las transferencias a los municipios, se destacó el problema de las deficiencias en servicios e infraestructura, especialmente en los municipios pequeños del país: “Por las razones anteriores se propone que las Cajas en 1986 perciban el 3,8% y a partir de 1987 el 4% y se mejore la participación de los municipios con población menor de 100.000 habitantes que son los que afrontan los mayores problemas de orden infraestructural y social por falta de recursos y porque muy pocas inversiones ha hecho el Estado en ellos. Es en esta franja de la población colombiana donde se carece de agua potable, no hay electrificación rural, si hay escuelas están deterioradas y mal dotadas, no hay centros de recreación, ni bibliotecas para consulta de los estudiantes y generalmente la administración funciona en casas destartaladas y hasta tomadas en alquiler.” (Barco y otros, 1985:249).

En la ponencia para segundo debate el senador Omar Yepes, se refirió a la penuria de los municipios pequeños, citando al Senador Galán¹⁶⁶: “El primer tema es muy importante si se recuerda que 263 municipios perdieron población en el período intercensal y que por lo menos 600 municipios no alcanzaron la tasa del 3,06 de incremento anual en su población que fue el promedio nacional en el período de 1964-1973. Esto significa que centenares de municipios se hallan en decadencia o por lo menos se han estancado, lo cual en términos generales coincide con la baja calidad de la vida en esas poblaciones y la penuria de su infraestructura física y social. La Nación tiende a concentrarse en las cuatro principales ciudades y en otros cinco o seis centros urbanos importantes, el resto de municipios o crece a menor ritmo o definitivamente se halla en proceso de despoblamiento. Decir esto ya corresponde a la lista de lugares comunes en el país, sin embargo, no existe una política concreta para devolverles a los municipios su antigua vitalidad ni su papel¹⁶⁷ en una racional distribución espacial de la población.” (Yepes, 1986:278-279).

Igualmente, el senador Omar Yepes Alzate destacó la relación entre el atraso de los municipios y la violencia, citando nuevamente la ponencia anterior del senador Galán: “La violencia y los problemas de orden público también están relacionados con el atraso de nuestros municipios. No es una simple coincidencia que los problemas de esta naturaleza se presenten en poblaciones con menos de 100.000 habitantes e inclusive se puede hablar de un límite más bajo y decir que la subversión organizada sólo prospera en municipios con menos de 50.000 habitantes, o sea, allí donde los servicios estatales son más deficientes y la desesperación y el escepticismo de las gentes se convierten en estímulo a las posiciones políticas más radicales y de los procedimientos más extremos.” (Yepes, 1986:279-280). Estos problemas son más agudos en las zonas rurales de los municipios: “El problema es lógicamente mayor para las zonas rurales de

¹⁶⁵ Presentado por los senadores Víctor Renán Barco, Roberto Gerlein Echeverría y Pedro Martín Leyes.

¹⁶⁶ Este proyecto tuvo como antecedente el proyecto 23 de 1982, orientado a aumentar las transferencias municipales. El senador Luis Carlos Galán fue nombrado ponente el 17 de noviembre de 1983 quién elaboró una ponencia transfiriendo sustancialmente el proyecto para articularlo con una reforma integral de las instituciones municipales. Ver Barco, Gerlein, y Leyes, Exposición de Motivos al proyecto de ley 28 de 1985, páginas 237 a 240, donde se relata el papel del senador Galán en la elaboración de este proyecto.

¹⁶⁷ “El día y ojalá no esté lejano, que los municipios tengan recursos suficientes para proteger la comunidad, extenderle beneficios y prestarle los servicios con fundamento en recursos propios, incluidos como tales las transferencias del impuesto a las ventas, que en otros países es un tributo estadual o local, se podrá pensar en prescindir de los llamados auxilios parlamentarios que han ido adquiriendo el carácter deformado de un favor personal. El desarrollo local no debe depender de pequeñas dádivas apropiadas en el presupuesto nacional sino de los recursos propios. Y este proyecto de ley puede ser un paso definitivo dentro de esta vía.” (Yepes, 1986:250).

los municipios que para quienes viven en las cabeceras. Si los municipios son débiles, lo único relativamente fuerte en ellos es la cabecera donde se congregan los pocos servicios disponibles desde el mercado local hasta la Caja Agraria, el veterinario, el agrónomo, el médico, el sacerdote y el educador. La marginalidad extrema es la del campesino que lucha cuanto puede por conquistar para su vereda las migajas del presupuesto local o el auxilio del parlamentario con el cual se disimula la ineficiencia de un sistema administrativo obsoleto y antidemocrático.” (Yepes, 1986:282).

El ponente en la Cámara de Representantes, Gabriel Rosas Vega, insistió en las carencias en cuanto a infraestructura y servicios públicos, con énfasis en los municipios más pequeños: “...debo repetir que por los menos ochocientos cincuenta (850) municipios de Colombia están paralizados o en evidente agonía. Tan sólo sobreviven las capitales de departamento y otros cincuenta o sesenta municipios más que tienen la fortuna de recibir participaciones significativas del impuesto a las ventas o poseen algún ingreso importante por los tributos locales que les permiten manejar un modesto presupuesto local. Los más elementales servicios públicos domiciliarios no han llegado a la inmensa mayoría de los municipios y la infraestructura física y social se halla en condiciones rudimentarias o dejó de crecer hace muchos años. Como lo anotara el Senador Galán, “si los municipios no tienen más ingresos que los del presupuesto municipal, casi todos requerirán de dos o tres siglos para pavimentar sus calles, construir sus acueductos y alcantarillados, edificar el matadero y la plaza de mercado y hacer un modesto parque y algunos centros de recreación. Rara vez se menciona el servicio telefónico porque parece un lujo inaccesible que no cabe pretender mientras carezcan de agua potable. Los servicios de salud y educación están fuera de control de la comunidad y en estos municipios a nadie se le ocurre plantear algún tema relacionado con la seguridad social porque suena a fantasía considerar el asunto. Las relaciones entre los municipios y las veredas se encuentran en tal grado de penuria que los campesinos solo se atreven a reclamar que se les mejoren el camino de herradura como único anhelo y que la maestra de escuela de dos o tres grados de primaria al menos dicte clases durante un semestre”” (Rosas, 1986:290-291).

3. Objetivos de la política de descentralización territorial

En un contexto de polarización de la violencia y de agudización de los fenómenos señalados, se impulsó durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) un proceso de apertura democrática y de reforma política con el fin de alcanzar la paz y la reconciliación nacional. Se propuso en ese momento una agenda de ocho puntos: legalización e institucionalización de las distintas fuerzas políticas; modernización de la Registraduría; financiación estatal de las campañas políticas; adopción de la carrera administrativa; establecimiento de un estatuto de la oposición; derecho a la información y acceso equitativo de todas las fuerzas políticas a los medios de comunicación; modernización y fortalecimiento de los órganos judiciales y de la policía; la descentralización fiscal y administrativa y la elección de alcaldes por voto popular.

La reforma política finalmente se concretó solamente en algunos de los puntos ante la carencia de suficientes recursos de poder por parte del gobierno. Por un lado la crisis fiscal redujo la capacidad de maniobra, por el otro los partidos tradicionales tuvieron un débil compromiso y los conservadores estaban en minoría parlamentaria. Adicionalmente las fuerzas militares manifestaron prevención y desconfianza frente a

los intentos de pacificación y apertura institucional. Los cambios finalmente adoptados fueron la reforma de la carrera administrativa, el estatuto de los partidos, el fortalecimiento de la corte electoral, el derecho a la información, el acceso a los medios de comunicación y la descentralización territorial (Gaitán, 1992).

El diagnóstico oficial atribuyó a la excesiva centralización un gran peso como factor explicativo de los problemas de atraso y gobernabilidad de los municipios, especialmente de los más pequeños, razón por la cual se propuso y adoptó un modelo de descentralización territorial que comprendía reformas en materia política, administrativa y fiscal.¹⁶⁸ Antes de la expedición de la reforma el gobierno nacional había experimentado con otras modalidades de organización territorial para enfrentar las dificultades en la provisión de los servicios a nivel territorial y las protestas sociales. Por una parte, mediante la descentralización funcional que se expresó en la creación de numerosas agencias nacionales con relativo grado de autonomía, agencias que a su vez contaban con una organización distribuida en el territorio. Por la otra, mediante medidas de desconcentración¹⁶⁹ de dichas agencias hacia sus oficinas de campo y del gobierno nacional hacia los departamentos. Estas opciones no fueron suficientes y carecían además de un cambio político sustancial por cuanto las funciones y recursos continuaban a cargo del nivel nacional¹⁷⁰. Finalmente, a comienzos de la década de los ochenta se estructuró y puso en marcha una propuesta de descentralización territorial.

Las principales medidas descentralizadoras de la primera etapa se expiden durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) quien adelantó un proceso de paz con las organizaciones guerrilleras y promovió diversas acciones de apertura democrática. La segunda fase de la descentralización inicia durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) cuando nuevamente en el contexto de una aguda crisis política, en el marco de

¹⁶⁸ "Las movilizaciones ciudadanas fueron creciendo en número e intensidad y se fueron convirtiendo en factor de desestabilización institucional, tal y como lo reconoció el propio Ministro de Gobierno del Presidente Betancur en la exposición de motivos del proyecto de ley que reformaba el régimen municipal en Colombia. Fue esto lo que llevó a algunos sectores de los partidos tradicionales a proponer una reforma de los gobiernos locales que, además de modernizar las administraciones municipales, democratizara el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana. Por lo demás, la consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por gran parte de los dirigentes cívicos, por distintos sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado en 1985 dialogar sobre los problemas de la paz y el desarrollo del país. Esa convergencia de intereses disímiles hizo posible que en la coyuntura de conflicto en la que se encontraba el país a mediados de la década del ochenta se aprobara por el Congreso una importante modificación del régimen local". (Velásquez, 1995:246-247).

¹⁶⁹ Castro (1984) menciona las acciones que se habían realizado en materia de descentralización administrativa y fiscal, previamente al proceso de descentralización territorial. En cuanto a la primera menciona las siguientes iniciativas: los contratos de delegación e integración de servicios, cuyo ejemplo más destacado son los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud; la delegación de funciones a los gobernadores; la coordinación de los servicios nacionales por parte de los departamentos; la reforma constitucional de López Michelsen; la desconcentración y delegación durante el gobierno de Turbay. Concluye sin embargo que no se conocen los resultados obtenidos con estas iniciativas pero que cualquier observador podrá concluir que han fracasado, por cuanto no se descentralizó y continúan vigentes los factores favorables a la centralización en el nivel nacional. Con relación a la descentralización fiscal indica que la reforma constitucional y leyes posteriores crearon el situado fiscal y la cesión del impuesto a las ventas, pero que estas medidas llegaron tarde y sirvieron solamente para cubrir las situaciones deficitarias. Los mayores recursos se destinaron a gastos de funcionamiento y no de inversión. Adicionalmente, se aumentaron los ingresos por regalías pero estos se concentraron solamente en algunos departamentos y municipios y la ley 14 de 1983 favoreció exclusivamente a las entidades territoriales más avanzadas, con lo cual se aumentaron los desequilibrios regionales.

¹⁷⁰ Aunque desde mediados de la década de los setenta se venían explorando alternativas de reorganización de la administración pública y en 1980 se realizó el estudio pionero sobre las finanzas intergubernamentales en Colombia (Bird 1984), solo hasta 1986 se dieron las condiciones políticas para la promulgación de las medidas más importantes del proceso, como son la elección popular de alcaldes y el aumento sustancial de las transferencias a los municipios. Atendiendo las recomendaciones de la Misión, en 1983 se había expedido una ley cuyo objetivo era promover el incremento de los recursos tributarios locales, especialmente en los municipios medianos y mayores. En 1986, las normas fiscales buscaron fortalecer los municipios pequeños.

procesos de paz con algunos grupos guerrilleros y la movilización social, se convoca a una Asamblea Constituyente que expide una nueva Constitución para el país. Las demandas de la población por una mayor apertura democrática, uno de cuyos principales componentes es la descentralización, coincidieron con las tendencias globales de reforma del Estado que incluyen dentro de sus estrategias al fortalecimiento de los gobiernos territoriales.

No existe un documento oficial que presente integralmente los objetivos y metas explícitos de la política de descentralización territorial por lo cual es preciso recurrir, para conformar un cuadro relativamente coherente, a diversas fuentes como los planes de desarrollo y documentos oficiales de política pública así como las exposiciones de motivos y debates a los proyectos de ley. Esta identificación de los objetivos se dificulta aún más porque la política de descentralización ha tenido cambios en cuanto a sus énfasis. Aún con estas reservas, la revisión realizada permite concluir que el gran propósito de la reforma ha sido aumentar la legitimidad del sistema político mediante acciones tendientes a mejorar la capacidad de gobierno. Dentro de este gran propósito los dos principales objetivos de la reforma descentralizadora han sido mejorar la democracia local y el acceso de la población a bienes y servicios públicos que mejoren sus condiciones de vida, con énfasis en la población más pobre y en los municipios más pequeños y atrasados. En la tabla siguiente se presentan en forma detallada los objetivos que se han identificado en los materiales revisados, lo cual evidencia las enormes expectativas¹⁷¹ puestas sobre la descentralización territorial y el gran número de objetivos específicos.

Tabla 8 Objetivos de la descentralización en Colombia

I. Profundizar la democracia local

A. Consolidar la democracia representativa

1. Aumentar la participación electoral
2. Estimular la aparición de nuevas alternativas políticas
3. Propiciar que las nuevas alternativas políticas tengan acceso a los gobiernos territoriales
4. Reducir las prácticas clientelistas de movilización electoral
5. Garantizar procedimientos de selección de los candidatos a alcaldías y concejos más democráticos y transparentes.
6. Ampliar los mecanismos de participación política
7. Establecer mecanismos de sanción o premio electoral

B. Consolidar la democracia participativa en la gestión pública local

8. Estimular la participación ciudadana en diferentes fases de la gestión pública.
9. Descentralizar la administración de los municipios

¹⁷¹ Gutiérrez (2010; 24), plantea las siguientes promesas de la descentralización en Colombia: “La unión de las expectativas que podríamos llamar globales con las nacionales generó una “promesa descentralizadora”, compuesta por las siguientes ideas centrales: a. La descentralización contribuiría a un aumento de la legitimidad y a la superación de los déficits democráticos. Como lo muestran evaluaciones tempranas, esto sin duda tuvo lugar; b. Promovería políticas pro-pobres y pro-equidad; c. Por a. y b., contribuiría seriamente a la paz (Castro, 1980,1998, 2007); d. Fortalecería la gobernabilidad, acercando al Estado al ciudadano, creando ámbitos en los que el problema de la acción sencilla no es tan agudo porque se resuelve entre grupos pequeños y promoviendo capital social y aprendizajes mutuos; e. Haría mucho más eficiente el diseño de políticas (Irrarazaval, 2005); y f. Promovería la competitividad (DNP, 2005)”

C. Aumentar la capacidad de gobierno

10. Disminuir los conflictos sociales derivados de la mala provisión de los servicios públicos y sociales
11. Disminuir el conflicto guerrillero
12. Otorgar mayor reconocimiento a los alcaldes
13. Ofrecer una mayor capacidad de gestión de las entidades territoriales

II. Mejorar la cobertura y calidad de los servicios para reducir pobreza

14. Educación, salud, agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación y deporte, infraestructura vial

III. Mejorar en mayor proporción la situación de municipios pequeños y atrasados en cuanto a coberturas y calidad de los servicios- redistribución territorial.¹⁷²

15. Disminuir las desigualdades territoriales en cuanto a coberturas y calidad de los servicios.

IV. Mejorar en mayor proporción la situación de la población más pobre en cuanto a acceso a servicios sociales y públicos- redistribución personal

16. Disminuir la pobreza extrema y la desigualdad.

Fuente: Elaboración del autor

Durante el proceso se han establecido objetivos pero sin metas concretas. A semejanza de otras políticas públicas, la descentralización territorial se justificó principalmente por razones políticas, específicamente por su aporte a la legitimidad del Estado. No se realizó al comienzo ninguna medición¹⁷³ de las deficiencias en los servicios y su distribución por entidades territoriales que permitiera cuantificar los problemas y servir de marco de referencia para el control y la evaluación. Sin embargo, sobre la marcha del proceso se dio énfasis a la reducción de la pobreza mediante el acceso a bienes y servicios locales y la reforma constitucional del sistema de transferencias en 2001 se sustentó en la necesidad de alcanzar coberturas completas en los servicios de educación, salud y acueducto y alcantarillado. En el caso de los objetivos políticos de la descentralización no se han fijado metas concretas a alcanzar en ninguno de los aspectos considerados. Finalmente, aunque en la ley 715 de 2001 se incluyó como una de las competencias de departamentos y municipios la promoción del empleo y la generación de ingresos y el estímulo al desarrollo económico, se trata de una función marginal que no ha sido respaldada con recursos, razón por la cual no constituye uno de los objetivos principales de la descentralización territorial en Colombia.

¹⁷² Rojas y Moncayo (1988:273) consideran que el modelo de descentralización territorial no buscaba reducir las desigualdades regionales sino satisfacer necesidades básicas: ““A diferencia de las transferencias de recursos que normalmente se han conocido entre nosotros, esta de la ley 12 de 1986 es singular, pues implica que la distribución de ella entre los diferentes entes territoriales se haga predominantemente atendiendo los criterios de población y esfuerzo fiscal, que tendencialmente favorecen a las áreas y centros más dinámicos.” Esta afirmación es injusta, por cuanto la ley contempló una asignación mayor para el grupo de municipios con población inferior a 100.000 habitantes, por lo cual aunque dentro de este grupo la distribución es principalmente por población, la transferencia por habitantes es superior a la de los municipios con población mayor a 100.000 habitantes.

¹⁷³ Posteriormente, durante la marcha del proceso, se han hecho esfuerzos por mejorar las mediciones y por utilizar la información como base para la formulación de metas durante los periodos de gobierno, pero este asunto continúa siendo uno de los principales vacíos.

En un primer momento de la política de descentralización, 1986 a 1991, el énfasis se puso en revivir los gobiernos locales como unidades fundamentales de la política y la administración pública colombiana, para lo cual se tomaron medidas generales que afectaron por igual a todos los municipios; como los problemas principales de prestación de servicios se presentaban en los municipios más pequeños, así como las manifestaciones de protesta de la población, el incremento de las transferencias se dirigió en su gran mayoría hacia ellos. Se trató por tanto de un énfasis territorial más que funcional, con un claro objetivo redistributivo hacia los municipios más pequeños y atrasados. Los objetivos señalados se mantienen en la segunda etapa (constitución de 1991 y medidas posteriores) pero se reduce el énfasis hacia los municipios menores y la atención se concentra en la provisión de los servicios básicos de educación, salud y agua potable.

Para conseguir estos objetivos se han tomado diversas medidas en cada uno de los elementos de la descentralización: organización territorial, competencias, recursos, gobierno y administración y relaciones intergubernamentales. En los capítulos siguientes expondremos y examinaremos estas medidas al tiempo que describimos la situación actual del modelo de descentralización.

Conclusiones

La descentralización territorial en Colombia se produjo principalmente como respuesta a factores internos¹⁷⁴ que presionaron soluciones por parte del Estado. Sin embargo, la descentralización coincidió con tendencias mundiales en favor de la liberalización de los mercados, flexibilización y descentralización, como mecanismos para aumentar la eficiencia de la economía y reducir el tamaño del Estado, cuyo papel se cuestionaba. Seguramente los nuevos enfoques de política económica difundidos por los organismos multilaterales influyeron en muchas decisiones de política interna pero resulta exagerado sostener que la descentralización fue un reflejo de las reestructuraciones globales del capital y sus impactos en el régimen político, como han planteado algunos autores. Difícilmente puede concebirse a la descentralización colombiana como una reforma neoliberal y por el contrario podría aproximarse mucho más a una estrategia de redistribución estatal, una modalidad particular de Estado de bienestar precario, dado su énfasis en los gobiernos locales con menor potencial económico y en la población más pobre, como veremos más adelante.

El contexto de la reforma descentralizadora era una situación de enorme desigualdad tanto entre personas como entre regiones. El proceso de desarrollo capitalista había generado especialmente desde mediados de la década de 1950 un crecimiento acelerado de la economía y de la urbanización del país, acompañado de un también rápido incremento de la pobreza y la miseria de la población y el atraso de numerosas regiones y municipios del país. La democracia económica y social, requisito para la democracia política, se caracterizaba por su fragilidad.

¹⁷⁴ Recientemente, Gutiérrez (2010:11) destaca también factores internos pero establece una relación con agentes o circunstancias externas: “Sugiero que confluyeron tres grandes fuerzas: transformaciones en gran escala del sistema político colombiano, en la dirección de una descentralización de facto asociada a un cambio, también cualitativo, del tipo de inserción de Colombia en el mundo; el descubrimiento por parte de agencias multilaterales de las bondades de la descentralización, como promotora de la eficiencia, la transparencia y la legitimidad; y una oleada de protestas —los “movimientos cívicos”—que exigían al estado la prestación adecuada de servicios. Gracias a ello, repentinamente la descentralización llegó a ser popular e intelectualmente aceptable, en prácticamente todos los puntos del espectro político.”

En la democracia política los problemas eran fundamentales. La democracia representativa consistía fundamentalmente en una democracia restringida y autoritaria, controlada por los dos partidos tradicionales y con muy reducidas posibilidades de participación para la población y para movimientos alternativos. Con relación a las instituciones básicas de la democracia se observaban vacíos importantes como el nombramiento de los alcaldes y gobernadores por sus superiores jerárquicos y limitaciones serias a la libertad de expresión, la autonomía de las asociaciones y al acceso a la información. Así mismo, la democracia política se concentraba principalmente en la democracia representativa y los instrumentos de democracia participativa y directa eran reducidos e ineficaces.

El desfase entre las demandas de la población y la capacidad del Estado para resolverlas había conducido a serios problemas de gobernabilidad, expresados principalmente en la crisis en la provisión de los servicios públicos y sociales y en la reducida capacidad de los gobiernos locales. Frente a esta situación y la carencia de canales institucionales de participación, la población recurría a mecanismos y procedimientos que atentaban contra la estabilidad del régimen. Durante la década del setenta y comienzos de los ochenta se generalizaron las protestas ciudadanas que apelaban a medios como los paros cívicos y las movilizaciones que bloqueaban el transporte y la actividad económica y social. Complementariamente aumentaba la presencia guerrillera en las regiones donde se concentraba el malestar social.

Durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), como respuesta a estas situaciones y en el marco de negociaciones con grupos guerrilleros se impulsa un conjunto de medidas de apertura democrática dentro de las cuales se incluyó el proceso de descentralización territorial, como medio para alcanzar un conjunto amplio de objetivos que permitiera dar solución a los problemas identificados.

III. DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En esta parte examinamos el diseño de la descentralización territorial en Colombia en el período 1986-2009. Se revisan las decisiones de política tomadas en cada uno de los elementos básicos de la descentralización –organización territorial, competencias, recursos, forma de gobierno y de administración, y relaciones intergubernamentales– con el fin tanto de describir la forma en la cual se ha configurado el modelo de descentralización colombiano y sus cambios durante el período, como de analizar la coherencia con los objetivos establecidos.

Capítulo 3. La organización territorial del Estado colombiano

Desde 1886 Colombia adoptó la modalidad de una República Unitaria bajo el lema de centralización política y descentralización administrativa. Durante el siglo XIX hubo algunos períodos de sistema federal, con la existencia de estados soberanos que terminaron por convertirse en los actuales departamentos sin facultades legislativas. Durante todo el siglo XX se produjo un proceso de centralización en el Estado central que controló el recaudo tributario del país y la fuerza pública, al tiempo que asumió y consolidó las funciones de dirección macroeconómica y paulatinamente fue ejecutando un conjunto amplio de funciones en materia de promoción del crecimiento económico, de infraestructura, de satisfacción de necesidades sociales y de redistribución. En paralelo, las entidades territoriales, especialmente los departamentos, fueron perdiendo funciones, recursos fiscales y capacidad de intervención. El fenómeno más significativo dentro de la estructura territorial del Estado colombiano durante el siglo XX fue la pérdida de importancia de los departamentos; los sectores regionales dominantes en materia económica y política se adaptaron al centralismo y se vincularon al control del aparato estatal central con presencia en los departamentos. No ha existido en Colombia un movimiento fuerte a favor de un sistema federal y si algunas iniciativas orientadas a otorgar mayor autonomía a las regiones, algunas de las cuales han promovido la supresión de los departamentos para cambiarlos por nuevas divisiones territoriales bajo la figura de las regiones.

Con la crisis de algunos elementos del modelo centralista a finales de los setenta y mediados de los ochenta apareció la discusión sobre el modelo de organización territorial del Estado. En una primera etapa de la descentralización la posición oficial predominante favoreció el fortalecimiento de los municipios, en detrimento de los departamentos; se planteó nuevamente su supresión o por lo menos su marchitamiento. De hecho, las primeras medidas descentralizadoras se enfocaron a los municipios: elección popular de alcaldes e incremento de las transferencias nacionales. En la Constitución de 1991 un grupo de constituyentes planteó la opción de una mayor autonomía regional y tímidamente se propuso avanzar hacia un modelo como las autonomías españolas. Los partidarios de este enfoque propusieron la supresión de los departamentos y su reemplazo por regiones que tendrían mayor autonomía y en algunos casos agruparían departamentos. Otro grupo de constituyentes, se opuso a esta propuesta y defendió la figura departamental, aunque reconociendo sus fallas y ofreciendo reformas para su mejoramiento. No se logró un consenso y finalmente el texto constitucional recogió elementos de las dos posiciones; por una parte ratificó a los departamentos como nivel intermedio y les dio nuevos instrumentos como la elección popular de los gobernadores y las transferencias efectivas de recursos para la educación y la salud. Por la otra, la Constitución abrió la posibilidad de crear regiones y provincias como entidades territoriales, pero transfirió esta decisión a la ley orgánica de ordenamiento territorial.

En la práctica predominó la posición favorable al mantenimiento de los departamentos, dado que la creación de las regiones y provincias quedó sujeta a la aprobación de una ley orgánica de ordenamiento territorial que a pesar de varias iniciativas presentadas al Congreso no ha sido aprobada desde 1991. No han existido, ni existen actualmente,

fuerzas políticas y sociales territoriales que presionen con fuerza una reforma a favor de un sistema con mayor autonomía territorial, aunque recientemente algunos sectores de las regiones Caribe y Pacífica del país han propuesto nuevamente la creación de dichas regiones.

El propósito de este capítulo es describir la organización territorial en Colombia y los debates y decisiones tomadas durante el proceso de descentralización. Aunque han surgido algunas iniciativas de modificación de la estructura territorial, la decisión básica durante la descentralización ha sido mantener a los departamentos y municipios como unidades básicas de la dimensión territorial del Estado.

1. La situación actual

De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado unitario pero con autonomía de sus entidades territoriales. En consecuencia, existe solamente un Estado, con una organización territorial compuesta por entidades descentralizadas por territorio que disponen de cierto grado de autonomía en materia política, fiscal y administrativa, aspectos que se analizarán con mayor detalle en cada uno de los capítulos correspondientes. Las entidades territoriales son personas de derecho público, con jurisdicción en un territorio específico que cuentan con autoridades electas. El artículo 287 de la Constitución precisa los derechos que tienen las entidades territoriales:

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

El artículo 288¹⁷⁵ determina que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y el artículo 286 determina que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas y faculta a la ley para darle este carácter a las regiones y las provincias que se constituyan en los términos definidos en la propia Constitución y en la ley. En consecuencia, existen actualmente cuatro figuras de entidades territoriales y dos figuras potenciales, que no se han creado, dado que no se ha expedido la ley orgánica de ordenamiento territorial que debe regularlas. Adicionalmente, la Constitución creó una figura particular de descentralización territorial del Distrito de Bogotá, las localidades, que deberían ser entidades propias de esta ciudad¹⁷⁶. De otra parte, la Constitución contempla otras figuras de organización administrativa del territorio, que no son entidades territoriales, como son las regiones

¹⁷⁵ ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

¹⁷⁶ Ibáñez (2005) considera que las localidades son entidades territoriales propias del Distrito y que el artículo 286 de la Constitución Política no fue taxativo. Concepto sobre el Anteproyecto de acuerdo por el cual se dictan normas básicas sobre la organización y funcionamiento de las entidades y organismos del Distrito Capital de Bogotá, remitido a la doctora Martha Veleño, Directora Jurídica de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

administrativas y de planificación, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, y las comunas y corregimientos al interior de los municipios.

Actualmente (2010) existen 32 departamentos, 1.102 municipios (de los cuales 5 son distritos) y 6 áreas metropolitanas.¹⁷⁷ En la tabla siguiente se presenta la evolución de la división política administrativa en Colombia, desde 1953 hasta 2010. Hasta el año de 1991 existían 23 departamentos, 4 intendencias y 5 comisarías¹⁷⁸ pero en ese año la Constitución Política suprimió las intendencias y comisarías determinando que todas las entidades territoriales intermedias se denominarían departamentos; desde 1991 por tanto, Colombia se divide en 32 departamentos. En 1953 existían 817 de municipios y en 1983 había 985, fecha a partir de la cual se han creado 117 municipios, la mayoría hasta el año 2000, momento a partir del cual apenas se han creado 5 más, como resultado de requisitos legales más exigentes para su conformación.

Tabla 9 Evolución del número de entidades territoriales y otras formas de organización administrativa en el territorio, 1953:2010.

| ENTIDADES | 1953 | 1964 | 1970 | 1983 | 1985 | 1988 | 1992 | 2000 | 2001 | 2007 | 2010 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| Departamentos | 16 | 18 | 22 | 23 | 23 | 23 | 32 | 32 | 32 | 32 | 32 |
| Municipios | 817 | 877 | 915 | 985 | 990 | 1.011 | 1.041 | 1.097 | 1.098 | 1.099 | 1102 ¹ |
| Centros poblados | 1.992 | 3.489 | 3.789 | 7.196 | 7.515 | 7.541 | 7.618 | 8.259 | 8.259 | 8.053 | 8.111 |
| Corregimientos Departamentales ¹⁷⁹ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 19 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| Corregimientos Comisariales | 71 | 28 | 24 | 22 | 17 | 16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Corregimientos Intendenciales | 33 | 8 | 15 | 5 | 5 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Intendencias | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Comisarías | 7 | 5 | 4 | 5 | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Territorios nacionales | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

¹ En el total de municipios se incluyen tanto a Bogotá, D.C como a San Andrés, no obstante que este último dejó de ser municipio al tenor de la Ley 1a de 1972.

Nota: En el total de departamentos no se incluye el Distrito Capital El concepto de “centro poblado”, incluye los corregimientos municipales, inspecciones de policía y caseríos.

Fuente: DANE, Resumen Evolución división política administrativa de Colombia, archivo en formato Excel, disponible en <http://190.25.231.236/Divipola/divipola/ficha/ficha1.htm>, el 27 de junio de 2010, 12:29 pm.

¹⁷⁷ Dentro de los municipios existen 8.111 centros poblados que corresponden a figuras de administración como los corregimientos departamentales e inspecciones de policía, y 20 corregimientos departamentales, que son territorios de algunos departamentos que no tienen el rango de municipios pero si cuentan con una porción propia de territorio y con autoridades administrativas, según lo dispone el decreto 2774 de 1991.

¹⁷⁸ Las intendencias y comisarías eran un nivel intermedio de gobierno de menor jerarquía que los departamentos, que tenían una mayor tutela por parte del gobierno nacional; correspondían a territorios de menor desarrollo relativo, menor integración física y poca densidad poblacional.

¹⁷⁹ Los corregimientos departamentales están reglamentados en el decreto 2274 de 1991: Artículo 21. AUTORIDADES. Para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo de los nuevos departamentos, en aquellas áreas que no formen parte de un determinado municipio, los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías se mantendrán como divisiones departamentales. En cada una de ellas habrá un Corregidor, que será agente del Gobernador, y una Junta Administradora, que se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías. Artículo 22. ELECCION Y PERIODO. Los miembros de las Juntas Administradoras de esas divisiones departamentales, serán elegidos el mismo día en que se eligen los Alcaldes Municipales, para un periodo de tres (3) años. La Registraduría del Estado Civil realizará estas elecciones. Los miembros de las demás corporaciones de elección popular no podrán hacer parte de dichas Juntas a Administradoras. Artículo 23. RECURSOS. Las divisiones departamentales a que aluden los dos artículos anteriores, participarán en las rentas del respectivo departamento en los montos y condiciones que establezca la ley o las ordenanzas. Estas participaciones no podrán ser inferiores, en valores constantes, a la cuantía asignada para los respectivos corregimientos en el presupuesto para la vigencia fiscal de 1991.

Los departamentos son la primera entidad territorial en la cual se divide el Estado y tienen como autoridades a un gobernador de elección popular y a una asamblea conformada por diputados, también de elección popular. Los departamentos son herederos de los antiguos Estados soberanos, en el período federal¹⁸⁰ de la República de Colombia, y ocupan un nivel intermedio entre los municipios y el Estado central. Se han conformado históricamente alrededor de un centro urbano de importancia que es la cabeza económica, administrativa y política de un territorio; actualmente son 32 departamentos y su número no ha variado durante el proceso de descentralización. El cambio más relevante es la transformación de ocho entidades territoriales denominadas comisarias e intendencias, figuras administrativas con menor autonomía, que en la Constitución de 1991 fueron elevadas al rango de departamentos. De acuerdo con la ley 617 de 2000, los departamentos se clasifican en categorías según su tamaño poblacional y sus recursos fiscales.

Los municipios son la unidad territorial básica de la política y la administración¹⁸¹ y constituyen una división del territorio de los departamentos; sus autoridades son un alcalde de elección popular y un concejo municipal conformado por concejales, también de elección popular. Los municipios se han conformado históricamente alrededor de centros urbanos de diferente categoría, donde se concentra la actividad económica, política y administrativa de un determinado territorio. Actualmente son 1.102 municipios, mientras que en 1983 eran 985. La descentralización no ha modificado sustancialmente la figura municipal que se conserva durante todo el período, pero ha fortalecido sus capacidades. De acuerdo con la ley 136 de 1994, reformada por la ley 617 de 2000, los municipios se clasifican en categorías según su tamaño poblacional y sus recursos fiscales propios.

La Constitución Política en su artículo 318 determina que, por iniciativa de los alcaldes, los concejos podrán dividir sus territorios en comunas y corregimientos, en las cuales existirán juntas administradoras locales conformadas por ediles de elección popular¹⁸². Se trata de una figura voluntaria de descentralización al interior de los municipios. En el caso de Bogotá, por el contrario, la Constitución determinó en los artículos 322, 323 y 324, que deben¹⁸³ crearse localidades, responsables de la gestión de los asuntos propios de su territorio, a las cuales deben asignarse competencias y recursos; estas localidades tienen como autoridades a un alcalde local nombrado por el alcalde mayor de una terna

¹⁸⁰ Entre 1863 y 1886.

¹⁸¹ En su artículo 311 la Constitución Política los denomina entidades fundamentales de la división político administrativa del Estado.

¹⁸² ARTICULO 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones: 1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas. 2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos. 3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión. 4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal. 5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

¹⁸³ La ley 768 de 2002, al establecer el régimen de los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, ordena la división en localidades y la existencia de un alcalde local nombrado por el alcalde mayor de una terna enviada por la correspondiente Junta Administradora Local.

enviada por cada junta administradora local, y por las juntas administradoras locales conformadas por ediles de elección popular.

Los distritos son una figura para municipios con características especiales. Hasta la Constitución de 1991 solamente existían el Distrito Especial de Bogotá, capital del país y ciudad con mayor tamaño poblacional y económico, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, creado mediante el acto legislativo No 1 de 1987, y el Distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta, creado mediante el acto legislativo 03 de 1989. En 1993 se creó el Distrito de Barranquilla por el Acto Legislativo 01 y en 2007 el Distrito de Buenaventura¹⁸⁴. Los distritos, de acuerdo con la ley 715 de 2001 (artículos 45 y 75) tienen las mismas competencias y funciones que los departamentos, lo cual les ofrece una mayor autonomía y capacidad administrativa que un municipio corriente. En el caso de Bogotá, la Constitución establece un régimen especial que fue reglamentado por un Estatuto Orgánico propio, el decreto con fuerza de ley 1421 de 1993. Adicionalmente, la ley 768 de 2002 otorga algunas competencias y facultades específicas a los distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta¹⁸⁵.

Los municipios, distritos y departamentos son las entidades territoriales básicas en Colombia y las únicas existentes actualmente; la Constitución reconoce igualmente a los territorios indígenas como entidades territoriales, pero su régimen debe ser regulado por la ley orgánica de ordenamiento territorial, que hasta el momento no ha sido expedida; para efectos políticos y administrativos existen los resguardos indígenas. “El resguardo es una institución legal y sociopolítica de origen colonial y de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena que, con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste. En su ámbito interno el resguardo se rige por una organización ajustada al fuero indígena, es decir, con pautas y tradiciones culturales propias. La división de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior registra un total de 567 resguardos en el territorio nacional, con una extensión aproximada de 36.500.416 hectáreas, que albergan a una población cercana a los 800.271 personas, 67.503 familias¹⁸⁶” En el año 2009 existían 788 resguardos indígenas reconocidos para efectos de recibir recursos del Sistema General de Participaciones.

La Constitución Política estableció la posibilidad de crear regiones y provincias. El artículo 306 determina que dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. En este caso, se trata de una forma de asociación voluntaria de departamentos que tienen la

¹⁸⁴ Mediante el acto legislativo 2 de 2007 se crearon los distritos de Buenaventura, Tumaco, Tunja, Turbo y Cúcuta, pero por vicios de trámite la Corte Constitucional mediante sentencia C33-09, del magistrado Manuel José Cepeda, declaró inexecutable los apartes relativos a la creación de cuatro de los distritos, quedando vigente solamente el distrito de Buenaventura, como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo.

¹⁸⁵ ARTÍCULO 11. ATRIBUCIONES ESPECIALES. Dadas las características especiales del territorio bajo jurisdicción de las ciudades de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, resultantes de la configuración geográfica y paisajística, las condiciones ambientales, urbanísticas, histórico culturales, así como de la serie de ventajas que en razón de los atractivos de sus recursos y la ubicación estratégica de éstos, se derivan para el desarrollo y crecimiento de la producción económica en los ámbitos industrial, portuario, comercial, turístico y para el fomento cultural; y por virtud de lo previsto en esta ley, a los órganos y autoridades de cada uno de los distritos corresponderán determinadas atribuciones de carácter especial en lo relacionado con el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de tales recursos y de los bienes de uso público o que forman parte del espacio público o estén afectados al uso público dentro del territorio de sus respectivas jurisdicciones; los cuales estarán sujetos a las disposiciones y reglamentaciones que expidan los órganos y autoridades distritales encargadas de tales asuntos, sin perjuicio de las funciones de la DIMAR.

¹⁸⁶ <http://www.colombiabuenav.com/colombia/tag/resguardos-indigenas>.

facultad de crear una nueva persona jurídica de derecho público con el fin de ejecutar determinadas competencias. Esta región podría convertirse en entidad territorial, según el artículo 307, con el cumplimiento de las condiciones que establezca la ley orgánica de ordenamiento territorial; adicionalmente, si el Congreso aprueba la conversión en entidad territorial, deberá ser ratificada mediante referendo por los ciudadanos de los departamentos interesados. El artículo 325 permite que el Distrito Capital de Bogotá conforme una región con departamentos.

Entre 1985 y 2000 existieron regiones de planificación en Colombia. La primera fue la región de la Costa Atlántica creada por la ley 76 de 1985, que agrupaba ocho departamentos del norte del país, y luego por facultad de la ley, el gobierno nacional mediante decreto creó las regiones de Occidente, de Centro Oriente, de Orinoquia y de Amazonia, cubriendo todo el territorio nacional. Estas regiones operaron bajo un fuerte control central por parte del Departamento Nacional de Planeación y no se consolidaron, razón por la cual fueron liquidadas, el 1 de enero de 2000 (ley 290 de 1996). De acuerdo con la ley, estas regiones eran una división del territorio nacional para la planificación del desarrollo económico y social, conformada por departamentos. Las funciones de estas regiones eran garantizar una planificación equilibrada del desarrollo de las regiones, propiciar la integración económica, mejorar su capacidad y autonomía para la administración del desarrollo, fortalecer la coordinación y asegurar la participación de las regiones en la elaboración de los planes de desarrollo y presupuestos nacionales.

Como puede verse, se trataba de funciones muy generales como la planificación equilibrada o la integración regional, que no se concretaban en herramientas suficientes; en la práctica, el mayor interés de los departamentos era contar con mecanismos de participación en la toma de decisiones nacionales, tanto en el plan nacional de desarrollo como en los presupuestos anuales. Las regiones de planificación no existieron como personas jurídicas independientes; contaban con el Consejo Regional de Planificación, CORPES, conformado por el presidente de la república o un delegado, el director y el subdirector de planeación nacional, y los gobernadores de los departamentos miembros; los coordinadores de los CORPES hacían parte de la planta de personal del Departamento Nacional de Planeación. La ley creó un fondo de inversiones para el desarrollo regional, que funcionaba como una cuenta en el Banco de la República. Ninguna de estas regiones de planificación se transformó en las regiones administrativas y de planificación contempladas en el artículo 306 de la Constitución Política de 1991.

El artículo 321 establece la posibilidad de crear provincias, conformadas por municipios y territorios indígenas pertenecientes a un mismo departamento, lo que impide la creación de provincias interdepartamentales. La organización de las provincias debe ser definida en la ley y serán creadas por ordenanza a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los municipios respectivos o del número de ciudadanos que determine la ley.

La Constitución permite también la creación de áreas metropolitanas¹⁸⁷, en aquellos casos en que las relaciones económicas, sociales y físicas entre dos o más municipios

¹⁸⁷ ARTICULO 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un

configuren el fenómeno de conurbación. Esta figura es una entidad administrativa, sin autoridades electas, que tiene la responsabilidad del desarrollo armónico del territorio, de racionalizar la prestación de servicios públicos y en algunos casos de prestarlos en forma común y de ejecutar obras de interés metropolitano. El régimen administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas deberá ser definido por la ley orgánica de ordenamiento territorial, pero la Constitución ordena que las áreas garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales y la realización de consultas populares para decidir la vinculación de los municipios. Aunque la ley orgánica de ordenamiento territorial no ha sido expedida, el Congreso mediante la ley 128 de 1994, orgánica de las áreas metropolitanas, reglamentó esta figura. De acuerdo con el artículo 2° de la ley 128, las áreas metropolitanas tienen personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial. Las áreas metropolitanas solamente podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos, que son aquellos que a juicio de la Junta Metropolitana afectan simultánea y esencialmente a por lo menos dos de los municipios de la conurbación. Las áreas metropolitanas existentes actualmente son la de Barranquilla, que agrupa a esta ciudad con los municipios de Malambo, Puerto Colombia, Soledad y Galapa, creada mediante ordenanza en 1981 y conformada por escritura pública en 1988; la de Bucaramanga, creada en 1981, conformada por la ciudad capital y los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta (que se incorporó en 1986), la de Centro Occidente, creada en 1981, conformada por Pereira, Dosquebradas y la Virgina, que se incorporó en 1986; la de Cúcuta, creada en 1991, integrada por la ciudad capital y los municipios de los Patios, El Zulia y Villa del Rosario; la del Valle de Aburrá, creada en 1980, conformada por Medellín, Bello, Barbosa, Caldas, Copacabana, Envigado, la Estrella, Girardota, Itagüí, y Sabaneta.

El artículo 325¹⁸⁸ de la Constitución autoriza expresamente la conformación de un área metropolitana entre el Distrito Capital y los municipios circunvecinos pero contempla también la opción en el artículo 326¹⁸⁹ de que dichos municipios se incorporen al Distrito Capital, por voluntad de los Concejos y de los ciudadanos mediante votación, caso en el cual dichos municipios se transformarían en localidades de Bogotá.

La ley 136 de 1994 que regula la organización de los municipios determina en su artículo 148¹⁹⁰ que los municipios, de uno o más departamentos, “podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas.” Según el artículo 149 las asociaciones de municipios son

régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

¹⁸⁸ ARTICULO 325. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

¹⁸⁹ ARTICULO 326. Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital.

¹⁹⁰ Esta norma tiene como antecedente la ley 1ª de 1975 sobre asociaciones de municipios.

entidades administrativas de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio, e independientes de los entes que las conforman, y tendrán los mismos derechos que los municipios. Las asociaciones son voluntarias y para conformarlas se requiere autorización de los concejos a los alcaldes; un municipio podrá pertenecer a más de una asociación. Los municipios no podrán prestar en forma separada los servicios asignados a la asociación. Las asociaciones contarán con una asamblea general, una junta administradora nombrada por la asamblea y un director ejecutivo nombrado por la junta.

No existen estudios y estadísticas sobre la situación y perspectivas de las asociaciones de municipios; Bustamante (2006) elaboró un documento de consultoría para la Federación Colombiana de Municipios en el cual señaló esta situación y la dificultad para tener un balance apropiado de la experiencia de asociación municipal; igualmente presentó un análisis de los principales problemas que se identificaban con base en la documentación disponible.¹⁹¹

Tabla 10 Asociaciones de municipios

| | |
|--|----|
| Asociaciones de municipios activas | 38 |
| Asociaciones de municipios sin contacto | 16 |
| Asociaciones de municipios con vocación en ejecución y mantenimiento de vías | 27 |
| Asociaciones de municipios liquidadas | 13 |
| Total asociaciones existentes | 54 |

Fuente: Federación de Municipios, archivo en Excel, Agosto 15 de 2006.

2. Las decisiones con relación a la organización territorial

Las principales decisiones nacionales tomadas durante el proceso de descentralización territorial desde mediados de la década de los ochenta han sido: a) Consolidar un sistema unitario con cierto nivel de autonomía de las entidades territoriales; b) No desarrollar las nuevas figuras de regiones y provincias como entidades territoriales; c) Explorar la figura de las regiones como entidades administrativas y de planificación; d) Mantener y reforzar a los municipios como unidad básica de la organización territorial, subsidiando a los municipios más pequeños y atrasados para que puedan contar con una administración básica y prestar servicios a sus ciudadanos; y e) Mantener a los departamentos como unidad básica intermedia entre la nación y los municipios reforzando su papel como prestador de servicios.

Las entidades territoriales, en el marco de las políticas nacionales han tomado algunas decisiones. Por una parte, muchas comunidades han tomado la decisión de escindirse del municipio al que pertenecen y conformar un nuevo municipio; se mantuvieron las áreas metropolitanas ya existentes y se han conformado asociaciones de municipios; Bogotá y Cundinamarca han promovido un proceso de integración regional, que no se ha consolidado; y dirigentes de la Costa Atlántica están promoviendo recientemente la creación de la región Caribe, para lo cual incluyeron una consulta dentro de las elecciones para Congreso del año 2010. Con relación a la descentralización al interior

¹⁹¹ No incluimos a la Federación Colombiana de Municipios en este recuento, dado que no consiste en una figura de organización territorial para el cumplimiento de los fines del Estado, sino una asociación para la promoción y defensa de los intereses de los municipios. De acuerdo con la página web de la FCM, “La Federación Colombiana de Municipios es una persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y de carácter gremial, que se rige por el derecho privado, organizada con base en la libertad de asociación prevista en el artículo 38 de la Constitución Política. A ella pertenecen por derecho propio todos los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país y tiene como finalidad la defensa de sus intereses.”

[http://www.fcm.org.co/index.php?id=89&tx_ttnews\[tt_news\]=78&tx_ttnews\[backPid\]=1&cHash=1](http://www.fcm.org.co/index.php?id=89&tx_ttnews[tt_news]=78&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=1)

de los municipios, la gran mayoría de ellos no ha dividido sus territorios en comunas y corregimientos, y conformado las juntas administradoras locales, reflejando de este modo un bajo compromiso con la profundización de la democracia local; en el caso de Bogotá, dado que se trató de un mandato constitucional si se crearon las localidades pero con serias restricciones.

2.1. Consolidación del sistema unitario con baja autonomía

La Constitución de 1991 ratificó el carácter unitario del Estado colombiano¹⁹² pero agregó que también era descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales; aunque en la Asamblea Constituyente hubo algunos planteamientos a favor de un régimen autonómico al estilo español, lo cierto es que no se avanzó sustancialmente en este sentido, dado que no se otorgaron facultades legislativas a los departamentos, razón por la cual el sistema continuó siendo primordialmente unitario. La autonomía es cuestión de grado y por tanto el principio general de la Constitución se concreta en múltiples decisiones, tanto de la propia Constitución como de las leyes que la desarrollan.

El artículo 287 de la CP establece que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. Como puede verse, parte de los límites son establecidos en la Constitución, lo que configuraría un pacto de mayor nivel y estabilidad, y parte en la ley, lo que indica que la autonomía está supeditada a decisiones de menor jerarquía y estabilidad jurídica.

Dado que la autonomía es cuestión de grado, ésta se va definiendo en las decisiones específicas que se tomen en las dimensiones de la descentralización territorial, como por ejemplo, en el tipo de competencias asignadas, en las facultades otorgadas para cumplir dichas competencias, en las facultades para establecer y administrar recursos propios, en las relaciones entre niveles de gobierno en materia de definición de políticas, de control, etc. A continuación haremos una revisión de las posiciones adoptadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual al examinar la constitucionalidad de las leyes ha ido concretando el alcance de la autonomía de las entidades territoriales en Colombia.

La jurisprudencia ha ratificado que las entidades territoriales tienen una autonomía restringida desde el propio marco constitucional, por cuanto la Asamblea Constituyente de 1991 confirmó el carácter unitario del Estado colombiano y no adoptó el federalismo, ni una forma intermedia como las autonomías españolas. En esto hay coincidencia en los fallos de la Corte que sostiene reiteradamente que se trata de una autonomía relativa y no absoluta, por cuanto en este último caso se trataría del federalismo en su versión extrema. Dice sobre el particular la sentencia C-520 de 1994:

“Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se dio un paso fundamental en materia de ordenamiento territorial en lo que respecta a la autonomía de las entidades territoriales, sin que ello signifique la adopción de un

¹⁹² Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...

poder absoluto, federativo e ilimitado para ellas, con desconocimiento de la unidad nacional.¹⁹³”

Esta autonomía restringida se expresa claramente en la decisión de la Asamblea Constituyente de no incluir una distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales en la propia Constitución, sino de atribuir a la ley esta tarea. Por tanto, las entidades territoriales están supeditadas al Gobierno y al Congreso Nacional. Reitera la Corte en la sentencia sobre este punto:

“Del texto de las normas constitucionales transcritas puede deducirse que la Carta Política de 1991 consagró como uno de los principios fundamentales del Estado social de derecho el criterio de organización de República unitaria, descartando el sistema de federalización y defiriendo a la ley lo concerniente a la determinación de las competencias constitucionales de los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, definidos como entidades territoriales -artículo 286 CP.-. Lo anterior indica a juicio de la Corporación, que la Carta Fundamental no estableció la autonomía absoluta en materia de competencias para la gestión de sus intereses en cabeza de las autoridades departamentales, distritales o municipales, sino que más bien limitó la referida autonomía a lo que sobre la materia estuviese determinado por la Constitución o la ley, de manera que la actuación del legislador tiene alcance constitucional.”¹⁹⁴

“Ahora bien, el grado de descentralización o autonomía¹⁹⁵ se mide por la incidencia que una entidad decisoria tiene en la creación y la aplicación de las normas. Aquí también es necesario introducir el elemento revitalizador: habrá ámbitos normativos caracterizados por la plena autonomía, otros por la parcial autonomía y otros por la plena dependencia. En consecuencia, de la misma manera como la libertad o la dependencia de un individuo debe ser evaluada como una capacidad relativa a partir de circunstancias específicas, las normas constitucionales que se refieren a la descentralización y a la autonomía de las entidades territoriales, no pueden ser tomadas en términos absolutos. Ellas marcan una pauta, un grado, una tendencia que debe ser respetada al momento de interpretar las relaciones entre el Estado central y sus entidades y que no excluye la posibilidad de que existan, en tales relaciones, algunos ámbitos normativos de mayor dependencia y otros de mayor autonomía.”

¹⁹³ “La autonomía no significa jurídicamente soberanía. La autonomía siempre hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que el ente soberano sea considere como un todo y no como parte de este todo. Por ello no hay que confundir autonomía con autarquía, la cual significa autosuficiencia plena, lo que rompe con el modelo del Estado unitario. Por ello no se puede desconocer en aras de la defensa del Estado unitario, la gestión propia de los intereses particulares a los entes descentralizados, porque implica desconocer el núcleo esencial de la descentralización.” Sentencia C-520 de 1994.

¹⁹⁴ Esta posición ya había sido adoptada por la Corte en la Sentencia C-517 de 1992, citando a su vez una sentencia anterior del magistrado Hernando Gómez Otálora: “...si bien es cierto que la Constitución reconoce la existencia de departamentos y municipios como entidades territoriales, con cierta autonomía para el manejo de los asuntos seccionales y traza en su favor unas competencias determinadas radicadas en cabeza de sus órganos de gobierno, tal autonomía en el Estado Unitario que consagró el artículo 1o de la Constitución de 1886, que aún nos rige, es relativa y que, por ello, la misma Carta, respecto de ciertas materias, defiere a la ley la determinación por vía general de las competencias constitucionales asignadas al departamento o municipio, sin que ello signifique quebranto alguno a la autonomía reconocida constitucionalmente en favor de aquéllos, ni desconocimiento de sus competencias, pues en este caso, la actuación del legislador tiene nítido origen en la propia Constitución y, por lo mismo, puede la ley establecer limitaciones para encauzar el ejercicio y desarrollo de dicha autonomía, con el propósito de articular la actividad de los entes descentralizados y la del Estado Central.”

¹⁹⁵ Parecería que en esta sentencia la Corte asume que descentralización y autonomía son sinónimos.

La autonomía por tanto es restringida y limitada por la ley, lo cual es propio de un Estado Unitario:

“La autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios; es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la ley. La autonomía es entonces, afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior. Si no existiera ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, seccional o regional se afirmaría sin tener en cuenta ningún otro poder. Este es el caso de los estados federales. Esta configuración autonómica está consagrada en el artículo 287 de la nueva Constitución”

“Así pues, para la Corte, la autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo.” (Sentencia C-520 de 1994).

Es difícil precisar el grado de autonomía asignada a las entidades territoriales. Sin embargo, la ley 60 de 1993 determinó que los recursos transferidos a los municipios deberían distribuirse entre sectores según porcentajes definidos en la propia norma, así: 30% para educación, 25% para salud, 20% para acueducto y alcantarillado, 5% para cultura, recreación y deporte. Esta decisión del Congreso fue considerada por algunos una restricción exagerada de la autonomía municipal razón por la cual fue demandada ante la Corte Constitucional. Con base en los conceptos y criterios señalados anteriormente, la Corte consideró que el legislador estaba facultado para determinar a qué finalidades debían destinarse los recursos transferidos a los municipios y para fijar porcentajes de distribución de dichos recursos:

“Para la Corte, la definición de las áreas prioritarias de inversión social implica necesariamente la fijación o determinación del porcentaje mínimo de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación para financiar con dichos recursos las actividades destinadas a la educación, salud, saneamiento básico y agua potable.” (Sentencia C-520 de 1994).

Un grupo de magistrados¹⁹⁶ se apartó de la decisión de la mayoría y presentó un salvamento de voto, argumentando que la ley 60 de 1993 había vulnerado la Constitución Política en lo relativo a la autonomía de las entidades territoriales; plantearon estos magistrados, citando una ponencia anterior de la Corte, lo siguiente:

“Como lo ha reconocido la Corte, descentralización y autonomía son dos conceptos interdependientes portadores de facetas y momentos de un mismo proceso en la ampliación de la libertad en su acepción territorial (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. Magistrado Ponente:

¹⁹⁶ Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero. (Sentencia C-520 de 1994).

Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz). Pero es importante anotar que tampoco se pueden confundir: mientras la primera, que es genérica, corresponde a una técnica de organización por la cual las instancias periféricas gozan de un mayor o menor grado de libertad en la toma de sus decisiones, con miras a la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos, el rasgo de la autonomía implica el reconocimiento constitucional de un conjunto de verdaderos derechos en cabeza de las entidades territoriales, en cuya virtud afirman su independencia del centro en lo que atañe, entre otros aspectos, al establecimiento de normas propias, la escogencia de sus autoridades, la gestión de sus intereses y la administración de sus recursos. De conformidad con la jurisprudencia, "...es claro que el Constituyente buscó mucho más que una mera descentralización administrativa. En efecto, la elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de **manejar los asuntos que conciernen a su territorio y a su población de manera autónoma**. Vale decir, de **definir**, con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial". (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Subrayamos fuera del texto)."

Consideraron estos magistrados que la Corte había excedido los límites del núcleo básico de la autonomía de las entidades territoriales, reforzando el carácter unitario del Estado en detrimento de dichas entidades:

"En ese orden de ideas, al separarnos del criterio centralista adoptado en el presente fallo -que deshace el camino recorrido por la Corte hacia el entendimiento adecuado de la preceptiva constitucional sobre el tema- debemos manifestar que, si bien para nosotros no resulta ajustada a la Carta una hipertrofia de la autonomía en términos tales que destruya las bases mismas de la unidad estatal, conduciendo a la adopción de esquemas federalistas no queridos por el Constituyente, tampoco podemos admitir, en cuanto riñe abiertamente con los principios plasmados en la Carta, una exageración del Estado Unitario¹⁹⁷ que implique injustificado retroceso en los importantes logros relativos a la afirmación institucional de las entidades territoriales."

"A nuestro juicio, efectuada la distribución entre los diferentes municipios de acuerdo con los porcentajes y dentro de los criterios constitucionales, y fijadas por la ley las áreas prioritarias de inversión social a las que deben orientarse las participaciones -tal es la precisa función que al legislador encomienda el artículo 357 de la Constitución-, cada municipio es el propietario de los recursos que le han correspondido y, entonces, tiene lugar respecto de ellos la garantía que la Carta confiere a sus bienes y rentas. A partir de allí principia a ejercer su autonomía, dentro de un núcleo esencial que, de conformidad con los principios fundamentales del sistema jurídico, es inalienable."

¹⁹⁷ "Entendido el enunciado precepto superior dentro del principio de la autonomía de las entidades territoriales, puede afirmarse que en aquellos aspectos en los cuales la Carta no confió al legislador la facultad de establecer normas sobre destinación, inversión y manejo de los indicados recursos, los municipios gozan de plena independencia para adoptar las correspondientes decisiones por conducto de sus organismos competentes y según sus propias necesidades y prioridades."

“En nuestro sentir, la autonomía de las entidades territoriales ha pasado a convertirse en un enunciado puramente teórico, que no solamente resulta flagrantemente contrario a los postulados y fines del Estado colombiano después de expedida la nueva Carta Política, sino que significa inexplicable involución respecto del proceso legislativo previo. Compárese, por ejemplo, la norma hallada exequible con las de la Ley 12 de 1986, que, pese al marco constitucional entonces imperante, no consagraban porcentajes de inversión encaminados a constreñir el libre ejercicio de las facultades de disposición de los municipios.”

En esta sentencia de la Corte Constitucional se definió el alcance del modelo de descentralización territorial del país al precisarse que la autonomía de las entidades territoriales es bastante limitada, al punto de que la determinación de la asignación de los recursos transferidos corresponde a la ley y no a decisiones internas de dichas entidades. En este esquema, las entidades territoriales son concebidas como instrumentos de una voluntad central encarnada en el Congreso de la República, pero considerando el enorme peso del ejecutivo, finalmente se trata de la voluntad de los gobiernos de turno. Sin embargo, aún en estas circunstancias, es necesario aclarar que las entidades territoriales tienen un margen de autonomía en diversos asuntos, que examinaremos en los capítulos correspondientes. No puede afirmarse por tanto que se trata simplemente de ejecutores o pagadores de decisiones nacionales¹⁹⁸.

La relación entre descentralización y autonomía

La descentralización territorial es una forma de organización del Estado que implica la distribución de poder y por tanto la asignación de un determinado grado de autonomía a las entidades territoriales. La autonomía es un concepto general, aplicable no solamente a la descentralización de las entidades territoriales sino también a otras formas de organización, como la descentralización funcional o por servicios. En la jurisprudencia colombiana se ha establecido la autonomía como la capacidad de tomar decisiones, especialmente decisiones normativas; la Corte Constitucional ha señalado la dificultad de precisar el concepto, debido a que en la propia literatura jurídica se utiliza con muy diversos significados¹⁹⁹. Se ha planteado incluso que la descentralización y la autonomía podrían ser sinónimos, y por tanto hablar de entidades descentralizadas o de entidades autónomas, y se ha resaltado el hecho de que la descentralización implica un grado de autonomía, que puede ir desde extremos cercanos al federalismo hasta una gran centralización. En la sentencia C-517 de 1992 se cita extensamente a Jaime Castro sobre este asunto:

“En resumen, toda descentralización plenamente aplicada engendra una autonomía relativa (si bien no absoluta) del ente descentralizado, que por lo mismo es también válido denominar autónomo. Conviene observar, además, que

¹⁹⁸ En la medida en que la decisión sobre distribución de los recursos proviene del Congreso, no puede hablarse en sentido estricto de una relación de principal a agente entre el ejecutivo nacional y las entidades territoriales.

¹⁹⁹ “Por voluntad expresa del Constituyente de 1991, la descentralización y la autonomía constituyen hoy elementos fundamentales de nuestra República unitaria. Con todo, la determinación de la naturaleza y alcances concretos de ambos elementos es tarea que exige cuidadoso proceso previo de clarificación conceptual, ya que tanto en el derecho como en la ciencia política, los autores no los emplean siempre en sentidos unívocos. Esto dificulta en grado sumo su identificación, interpretación y, lo que es más importante, su correcta aplicación en el ámbito de las funciones y competencias estatales.” Sentencia C-517 de 1992 de la Corte Constitucional.

la autonomía resultante puede presentar diversos grados de intensidad, según las circunstancias particulares de cada caso.”

"Debido, entonces, a la enorme posibilidad de variantes, la autonomía, como principio abstracto o teórico, sólo sirve de guía para el análisis de los distintos sistemas políticos, en sus formas de organización territorial del poder, aun cuando el Estado sea unitario, federal, regional o de cualquier otro tipo. Esta es cuestión que ya no se discute. El derecho administrativo francés ha reconocido por medio de destacados expositores (Scelle, Dabin, Durand) que la autonomía es una "noción gradual" porque es concebible toda una gama de situaciones intermedias entre la descentralización de los Estados unitarios y el más extremo federalismo. Resulta claro, por tanto, que la forma unitaria del Estado es compatible con el principio de autonomía, por ser ésta, básicamente, resultado normal de una amplia descentralización. De manera que al combinar estos dos principios (Estado unitario y autonomía de las entidades territoriales) los constituyentes no han incurrido en contradicción o error. Por el contrario, han trazado un rumbo que enriquece el potencial de nuestro sistema constitucional, político y administrativo.”

Reconociendo entonces la dificultad para precisar los conceptos y basándose en la revisión de algunos autores, concluye la corte que “en el ámbito institucional, como en el individual, los conceptos de autonomía y descentralización hacen referencia a un cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro.” Y con base en Kelsen ratifican la idea de que no ha existido en la práctica un estado totalmente centralizado o totalmente descentralizado,²⁰⁰ concluyendo que la autonomía es completamente relativa y variable:

“La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y la ley, nos encontramos ante la autonomía. Así, pues, en el Estado unitario típico puede darse una descentralización entendida como un cierto grado de libertad para el manejo de algunas actividades a nivel predominantemente administrativo en tanto que en el Estado federal la descentralización alcanza un grado tal que no sólo trasciende los niveles administrativo y legislativo sino que llega también, como antes se dijo, al corazón mismo del nivel constitucional.”

En esta sentencia plantea la Corte Constitucional la idea de un núcleo o “reducto mínimo intocable”²⁰¹ con relación a la autonomía de las entidades territoriales, que el legislador no puede modificar ni limitar. Estos elementos mínimos, según la sentencia son: la facultad para elegir sus propias autoridades y por tanto para tomar decisiones sobre los asuntos propios; el derecho a ejercer las competencias que les correspondan, punto sobre el cual de acuerdo con el texto constitucional las entidades territoriales, y en especial los municipios, tienen la facultad de definir las obras que convienen al

²⁰⁰ "Los estados históricos, esto es, los órdenes jurídico-positivos de cada Estado, no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo; siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales."

²⁰¹ "Por eso es preciso, a estas alturas, determinar en cuanto fuere posible los derechos propios que en virtud de la autonomía tienen las distintas entidades territoriales, vale decir, el **reducto mínimo intocable** que el legislador debe respetar en observancia de lo dispuesto por el Constituyente de 1991. Sentencia C-517 de 1992.

desarrollo territorial.²⁰²; el derecho a administrar sus recursos y a establecer tributos, pero en el marco de lo dispuesto por la ley; y finalmente el derecho a participar en las rentas nacionales. De acuerdo con la Corte, los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad no pueden aplicarse para limitar este reducto mínimo de la autonomía territorial.²⁰³ Sin embargo, en el caso de la autonomía fiscal, las facultades de las entidades territoriales son bajas y no puede hablarse de soberanía fiscal, por cuanto la decisión constitucional fue precisamente dar prioridad a la ley.²⁰⁴ El núcleo o reducto mínimo de la autonomía está regulado en la Constitución y solamente podría ser desarrollado por la ley orgánica de ordenamiento territorial.²⁰⁵

2.2. Las regiones y provincias como entidades territoriales se quedan escritas

A pesar de las disposiciones constitucionales y de algunos compromisos establecidos en diferentes planes de desarrollo nacionales con respecto a nuevas figuras como regiones y provincias, desde el año de 1991 la política predominante en los distintos gobiernos nacionales ha sido mantener a los departamentos y municipios como las unidades básicas de la organización territorial del Estado colombiano y no reglamentar y desarrollar las nuevas figuras. Esta política se evidencia en la no expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial, contemplada en la Constitución Política en diferentes artículos, mediante la cual deberían reglamentarse las regiones, tanto administrativas y de planificación, como entidades territoriales, las provincias y las entidades territoriales indígenas, así como las competencias a distribuir entre todas las entidades creadas. Desde 1992 se han presentado 16 proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial, sin que ninguno haya sido aprobado a la fecha; 7 han sido presentados por el Gobierno y 9 por congresistas, y desde 2004 no se presenta ninguno de iniciativa gubernamental, reflejando la decisión reciente del Gobierno de no desarrollar la materia.²⁰⁶

²⁰² “De acuerdo con lo anterior es posible afirmar que las autoridades municipales tienen la atribución política de decidir cuáles son las obras que demanda el progreso social y cuáles no, así como cuales son las medidas que llevan a promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural. Si en la evaluación de conveniencia de determinadas medidas, el interés del municipio se enfrenta a un interés departamental o nacional, la tarea será, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, resolver el conflicto en cada caso concreto.” Sentencia C-517 de 1992.

²⁰³ Así, el principio de coordinación no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios. Igualmente, el principio de concurrencia evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos. La concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos. Es claro que el principio de subsidiariedad está directamente relacionado con el de complementariedad, y en este caso, como en los anteriores, es especialmente importante para su aplicación práctica que el apoyo funcional de un ente territorial a otro sea ejercido de tal forma que no lo suplante en sus funciones o competencias. Sentencia C-517 de 1992.

²⁰⁴ “A propósito de este aspecto, la Corte juzga necesario poner de presente que la denominada tesis de la “soberanía fiscal” de las entidades territoriales no tiene asidero constitucional. Así se infiere de manera clara e inequívoca no solo del contexto sistemático de la Carta y en particular de los artículos citados, sino además de la misma historia de dicha iniciativa. La propuesta de consagrarla fue derrotada en la Asamblea Constitucional. Esos mismos elementos permiten sin reticencias afirmar que en la nueva Carta el Constituyente en esta materia conservó los lineamientos básicos del régimen anterior pues les reconoció una autonomía fiscal limitada. Es decir, su ejercicio se subordina a los términos que señale la ley.” Sentencia C-517 de 1992.

²⁰⁵ En principio y hasta tanto no se expida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de la que habla el art. 288 de la Constitución, el núcleo o reducto mínimo de la autonomía está constituido por los derechos y competencias que la propia Carta atribuye de manera general a las distintas entidades territoriales y de manera especial a cada una de ellas a través de todo el texto normativo.

²⁰⁶ El gobierno elegido para el período 2010-2014 presentó recientemente a consideración del Congreso un proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial.

Tabla 11 Proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial

| Nº proyecto | TÍTULO | ORIGEN | AUTOR (ES) | FECHA PRESENT |
|-----------------|---|----------|--------------------------------|-----------------------|
| 178-1992/G | Por la cual se dictan normas de orgánicas de organización territorial | Gobierno | Humberto de La Calle | Octubre 14 de 1992 |
| 089-1993/G | Por la cual se dicta la ley orgánica de ordenamiento territorial | Gobierno | Fabio Villegas R. | Septiembre 14 de 1993 |
| 191-1995/G | Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial | Gobierno | Horacio Serpa | Marzo 22 de 1995 |
| 130-1995/G | Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial | Gobierno | Horacio Serpa | Octubre 6 de 1995 |
| 103-1996/S | Ley orgánica de ordenamiento territorial | Congreso | Juan C. Restrepo | Septiembre 26 de 1996 |
| 128-1999/S | Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial | Congreso | Juan M. Caicedo | Octubre 4 de 1999 |
| 77-2000/S | Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial | Congreso | Juan M. Caicedo.- | Agosto 22 de 2000 |
| 057-2001/S | Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial | Congreso | Juan M. Caicedo.- | Agosto 1/20 01 |
| 041-2001/G | Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial | Gobierno | Min interior Min desarrollo | Julio 25/2001 |
| 016/2003/G | por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones | Gobierno | Min interior | Julio 22/2003 |
| 270/2004 C | por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones | Gobierno | Min interior | |
| 024/07C-179/07S | Por el cual se expiden normas orgánicas en materia de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones | Congreso | Luis E. Salas Moisés y otros | Julio 20/07 |
| 122/07 S | Por el cual se expiden normas orgánicas en materia de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones | Congreso | Ernesto Ramiro Estacio | Sept/05/07 |
| 194/08S | Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de Ordenamiento Territorial en desarrollo de los artículos 286,329,330 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones | Congreso | Ernesto Ramiro Estacio | Dic 11/2008 |
| 99/09/S | Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de Ordenamiento Territorial en desarrollo de los artículos 286,329 y 330 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". | Congreso | Ernesto Ramiro Estacio | Agosto 18/09 |

| | | | | |
|----------|---|----------|--------------------|--|
| 149/09/C | La presente ley tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial, establecer reglas para impulsar la descentralización y autonomía de las entidades territoriales y racionalizar la forma como el Estado se expresa en el territorio. | Congreso | Alberto Gordon May | |
|----------|---|----------|--------------------|--|

Fuente: Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República

El Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, en el tema de ordenamiento territorial se comprometió tímidamente con la ley orgánica de ordenamiento territorial: “el gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y en coordinación con el DNP definirá criterios y orientaciones que impulsen el debate y la participación de la sociedad civil en el proceso de ordenamiento territorial, la formulación de la ley orgánica respectiva y adelantará acciones encaminadas para su puesta en marcha” (Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, Cambio para Construir la Paz, Tomo 1, página 197).

Durante su primera campaña a la presidencia el presidente Uribe (2002-2010) se comprometió con reformar la organización territorial del Estado con el propósito de transformar los departamentos y conformar regiones, específicamente planteó lo siguiente en su programa de gobierno:

11. Los departamentos no cofinancian hoy a los municipios ni lideran sus proyectos. Alcaldes y concejales pasan viajando a las oficinas del gobierno central. Necesitamos recuperar la fortaleza del nivel intermedio de gobierno. La Constitución debe autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos. Tres departamentos que se unan, de manera voluntaria y por iniciativa propia, podrán tener una sola gobernación, una sola asamblea. Ahorrarán, dispondrán de más recursos para lo social. La Nación debe desmontar las duplicidades y delegar más funciones y competencias en las regiones. Por ejemplo, Caminos Vecinales no debe existir en el nivel central.
12. Estudiaremos diferentes modalidades de alianzas entre departamentos, que ahorren costos para dedicar más recursos a la inversión social. Por ejemplo, que fusionen entidades operativas: departamentos vecinos podrían tener una sola Secretaría de Obras Públicas.
13. Las asambleas tienen que ser más austeras, pero no se deben suprimir salvo cuando sean sustituidas por parlamentos regionales. Se justifican por la representación de las subregiones de cada departamento y el control político. Los diputados no deben tener sueldo sino honorarios y seguridad social.
14. Una Contraloría Nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe remplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud y más inversión social.
15. Integraremos una comisión que recomiende la opción departamental y regional más conveniente para profundizar la descentralización. La reforma se hará.

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario, se comprometió con promover la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial en los siguientes términos: “Expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial. Para lograr los propósitos de ordenamiento y desarrollo territorial se ajustará y concertará el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) 041 de 2001 y se someterá para aprobación del Congreso. Se busca convertir la LOOT en un instrumento potente para adecuar y desarrollar la organización política administrativa, armonizar las dinámicas de ordenamiento espacial de manera gradual y flexible de acuerdo con las condiciones diversas de la realidad del país, los avances de la

descentralización y las posibilidades políticas, económicas, sociales e institucionales. En este sentido, la LOOT será una ley de mínimos con principios y criterios que propendan al fortalecimiento de la autonomía e interrelación entre los diferentes niveles de gobierno y la de éstos con la sociedad civil. Contará con un ente rector que de manera permanente vele por el cumplimiento de los propósitos del ordenamiento.” (DNP, 2003: 275-276)²⁰⁷.

Sin embargo, la reforma no se hizo y tampoco se aprobó el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial y el tema se abandonó en el plan de desarrollo para el período 2006-2010, a pesar de que en su documento de visión estratégica hacia el año 2019, el Gobierno Nacional propuso lo siguiente: “En 2019, Colombia habrá consolidado un marco constitucional y normativo facilitador y promotor del desarrollo territorial, y dispondrá de los instrumentos de planificación que permitan contar con un ordenamiento territorial de carácter flexible, mediante el cual se puedan adoptar diferentes modelos de organización territorial eficientes y ajustados a las potencialidades y dinámicas económicas, sociales, culturales, étnicas y ambientales de los territorios. Para alcanzar esta meta, es necesario: • Expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que oriente la adecuada utilización del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos, y que facilite los procesos de organización territorial.”²⁰⁸

Casi veinte años después de expedida la Constitución Política el mensaje político es claro: ni los gobiernos ni los Congresos en este período han tenido la voluntad política de conformar regiones y provincias y de modificar sustancialmente la organización política y administrativa del país.

2.3. El experimento de las regiones de planificación

La ley 76 de 1985 creó las regiones de planificación como instituciones que operaban bajo un fuerte control del gobierno central²⁰⁹. Estas regiones no se consolidaron y como hemos planteado fueron liquidadas en enero de 2000, sin que los gobiernos departamentales ejercieran una presión importante para su mantenimiento. Dado que no se han reglamentado las regiones administrativas y de planificación, contempladas en la Constitución de 1991, ni tampoco las regiones como entidades territoriales, esta figura no se ha desarrollado. No ha existido hasta el momento por parte de los gobernadores del país un interés fuerte por poner en marcha estas figuras y por hacer una presión sobre el Congreso para su reglamentación. El hecho de tratarse de formas de organización que implican la cesión de poder por parte de los departamentos ha sido uno de los factores que atentan contra su desarrollo. Las notables excepciones han sido las iniciativas de conformación de un bloque de departamentos del sur del país, la conformación de una región Bogotá-Cundinamarca y de una región central de Bogotá con departamentos vecinos, y la iniciativa de la región Caribe.

La iniciativa del bloque sur de departamentos fue principalmente una confluencia política de gobernadores afines políticamente y contrarios al gobierno nacional, pero no

²⁰⁷ Departamento Nacional de Planeación (2003).

²⁰⁸ Presidencia de la República (s.f.).

²⁰⁹ La ley 76 de 1985 creó directamente la región de la Costa Atlántica; mediante los decretos 3803, 3804, 3805 y 3806 de 1986, se crearon las regiones de la Amazonia, la Orinoquia, Occidente y Centro Oriente, respectivamente. Una descripción de este proceso se encuentra en Chamorro (1997).

avanzó en la conformación de una forma de organización territorial que los articulara. Las propuestas sobre la región capital o región central se han venido desarrollando desde hace una década, principalmente por iniciativa de Bogotá y Cundinamarca que han promovido diferentes actividades de integración, dentro de las cuales se contempla la creación de una región administrativa y de planificación. Desde hace más de diez años Bogotá y Cundinamarca han realizado acuerdos y acciones de integración y cooperación, dentro de los cuales se ha contemplado la creación de una región administrativa y de planificación, e incluso se ha planteado la idea de una región central que agruparía a Bogotá con varios de los departamentos vecinos; en esta perspectiva los gobiernos de Bogotá y Cundinamarca promovieron una reforma constitucional para reglamentar la conformación de la región, la cual fue declarada inexecutable²¹⁰, y han venido trabajando en propuestas legislativas sobre la materia, dado que dentro de sus planes de desarrollo incluyeron como compromisos la conformación de dicha región²¹¹. Recientemente, el gobernador del Atlántico promovió la conformación de la región Caribe, para lo cual en el marco de las elecciones para Congreso se consultó a los ciudadanos sobre esta iniciativa, la cual obtuvo una amplia votación favorable.

2.4. Mantener a los municipios como unidad básica y subsidio a los pequeños y atrasados.

La descentralización territorial en su primera fase tuvo un marcado énfasis hacia los municipios, en especial los más pequeños y atrasados, razón por la cual se considera como una fase netamente “municipalista”. Las propuestas de Castro (1984) se enfocaron en el fortalecimiento de los municipios y se asignaba a los departamentos un papel menor, como entidades de coordinación y articulación. En los debates previos a la puesta en marcha de la reforma descentralizadora, el Departamento Nacional de Planeación y la Misión de Finanzas Intergubernamentales plantearon la necesidad de suprimir municipios pequeños considerando que no eran unidades de gobierno viables, los cuales debían fusionarse con el fin de conformar distritos, que como mínimo tuvieran una población de 50.000 habitantes; esto implicaba en la época pasar de cerca de 900 municipios a 500. El informe de finanzas intergubernamentales señalaba lo siguiente en 1981:

“Sin embargo, no puede esperarse que la mayor parte de los casi 900 municipios en Colombia, se constituyan en unidades efectivas de gobierno local en cualquier sentido real. Es por tanto bien entendible que algunas de las recientes propuestas sobre un nuevo régimen municipal práctico en Colombia, hayan recomendado, en efecto, que muchos de estos municipios sean eliminados. Sin embargo, ninguna de estas recomendaciones fue adoptada, en gran medida

²¹⁰ En el artículo 17 de la Acto Legislativo No 1 de 2003 se incluyó el siguiente texto: “El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.” Por vicios de forma, la Corte Constitucional mediante sentencia C-313 de 2004 declaró inexecutable este artículo: “De esta manera, puede concluirse que al no haberse debatido y aprobado el tema de la *“región administrativa y planificación especial”* por la Cámara de Representantes durante el segundo período de sesiones se generó la inconstitucionalidad del artículo 17 acusado, por no llevarse a cabo los debates exigidos por la Constitución para su reforma por el Congreso. Adicionalmente, la utilización de una comisión accidental para sustituir la voluntad de una de las Cámaras, lleva a la Corte a declarar la inexecutable de este trámite, por el desconocimiento absoluto del alcance y validez de los debates y de la aprobación del texto, los cuales debieron también cumplirse en la Cámara de Representantes.”

²¹¹ Para una descripción y análisis de este proceso ver Pineda (2008) y Maldonado (2009).

porque la elaborada estructura de los gobiernos locales en Colombia parece ser una parte esencial del delicado balance político que constituye el más amplio sistema de gobierno en Colombia.” (DNP, 1981:298).

Debido a esta situación, que condujo a los miembros de la Misión a sostener que no era conveniente desgastarse en proponer reformas que no tenían mayor viabilidad, y considerando que el mensaje principal de la misión era recomendar que a las ciudades mayores e intermedias se diera un tratamiento diferente, consolidándolas como unidades con mayor capacidad de autofinanciación, el Informe no hizo recomendaciones concretas sobre los municipios más pequeños²¹².

A pesar de las recomendaciones técnicas, las decisiones de los gobiernos, respaldadas por el Congreso, se han orientado a mantener y apoyar los municipios más pequeños, y lo que ha ocurrido desde 1980 es un incremento importante en el número de ellos, motivados en gran medida por el acceso a los recursos de transferencia nacional. La ley 12 de 1986, como hemos visto, tuvo una clara orientación hacia los municipios pequeños y determinó que el mayor incremento de la transferencia del impuesto a las ventas debería dirigirse a los municipios menores de 100.000 habitantes y permitió que el porcentaje que recibían en dicho año se continuara destinando tanto a funcionamiento como a inversión, a juicio de la administración local, con lo cual se permitía el financiamiento del recurso humano y los gastos generales de la alcaldía local. La ley 60 de 1993 mantuvo la posibilidad de destinar recursos de funcionamiento a los municipios, pero estableció un período de transición en el cual se irían reduciendo hasta desaparecer los recursos disponibles para tal fin, con el propósito de presionar un mayor esfuerzo fiscal local. En efecto, mientras que en 1994 se podría destinar hasta el 50% para gastos de funcionamiento, en 1998 sería el 10% y en 1999 toda la transferencia debería destinarse a inversión y el municipio debería financiar sus gastos de funcionamiento con recursos propios.²¹³ A partir de 1999, los municipios podrían destinar hasta un 10% para gastos de funcionamiento pero mediante el cumplimiento de ciertos requisitos y autorización por parte de las oficinas de planeación.

Este párrafo fue demandado y declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional, considerando que la Constitución había determinado que todos los recursos deberían destinarse a inversión²¹⁴. Para resolver esta situación, que afectaría la

²¹² Este objetivo del proceso de descentralización ha sido objeto de amplia polémica. El informe Bird-Wiesner realizado en el año de 1981 consideró que la gran mayoría de municipios no tiene los medios para convertirse en una administración eficaz pero se conservaban por razones de orden político: "...la mayor parte y casi totalidad del resto de cerca de ochocientos municipios no tienen realmente los medios para constituirse en unidades efectivas de gobierno local. Desde tal punto de vista se entiende la razón por la cual algunas de las propuestas anteriores han intentado la eliminación de varios de estos municipios, como un mecanismo sensato para reordenar el régimen municipal colombiano. Sin embargo, tales sugerencias no han encontrado eco, en gran medida porque la elaborada estructura municipal colombiana, aparentemente, constituye un ingrediente esencial en el delicado balance del poder político en el país" (Departamento Nacional de Planeación, 1981: 280)

²¹³ Ley 60 de 1993, artículo 22, PARAGRAFO. Los porcentajes definidos en el presente artículo se aplicarán a la totalidad de la participación en 1999. Antes de este año se podrán destinar libremente hasta los siguientes porcentajes: en 1994 el 50%, en 1995 el 40%, en 1996 el 30%, en 1997 el 20% y en 1998 el 10%; el porcentaje restante en cada año se considerará de obligatoria inversión. A partir de 1999, los municipios, previa aprobación de las oficinas departamentales de planeación o de quien haga sus veces, podrán destinar hasta el 10% de la participación a gastos de funcionamiento de la administración municipal, en forma debidamente justificada y previa evaluación de su esfuerzo fiscal propio y de su desempeño administrativo. El Departamento Nacional de Planeación fijará los criterios para realizar la evaluación respectiva por parte de las oficinas departamentales de planeación, o de quien haga sus veces.

²¹⁴ "Por otra parte, la Corte considera en cuanto al párrafo del artículo 22 demandado, que al permitir la destinación de un diez por ciento (10%) de la participación de los municipios a partir de 1999, "a gastos de funcionamiento de la administración municipal", excedió el mandato contenido en el artículo 357 de la Constitución

viabilidad financiera de muchos municipios, el Congreso expidió el Acto Legislativo No 1 de 1995 que estableció un período de transición en el cual los municipios podrían destinar recursos a funcionamiento y determinó que "A partir del año 2000, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un quince por ciento (15%) de los recursos que perciban por concepto de la participación" (Acto Legislativo No 1 de 1995, artículo 357).

En el año 2001 se reformó el sistema de transferencias a los municipios y departamentos, y se creó el Sistema General de Participaciones; nuevamente el Congreso, por iniciativa del ejecutivo, tomó la decisión de permitir que los municipios más pequeños destinen un porcentaje de los recursos recibidos de transferencia nacional a la financiación de sus gastos de funcionamiento. En este caso, se estableció que de los recursos diferentes a educación y salud podrían destinar hasta el 28% libremente, ya sea para inversión o para gastos de funcionamiento.²¹⁵ Mediante el Acto Legislativo No 4 de 2007, que reformó nuevamente el sistema general de participaciones se incluyó el sector de agua potable dentro de las prioridades en la asignación del gasto y se modificó la forma de cálculo de los recursos para el sector; esta norma mantuvo la autorización para destinar parte de la transferencia nacional a gastos de funcionamiento, esta vez hasta el 42% de los recursos recibidos diferentes a educación, salud y agua potable²¹⁶. Aunque ha variado la forma de cálculo, el hecho concreto es que desde el comienzo de la descentralización se ha permitido que los municipios pequeños destinen parte de la transferencia nacional a gastos de funcionamiento²¹⁷.

Sin embargo, por iniciativa del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación se han hecho algunos esfuerzos por limitar el número de municipios pequeños con base en su desempeño fiscal. La ley 617 de 2000 estableció unos topes para los gastos de funcionamiento con relación a sus ingresos corrientes de libre

Política, que faculta al legislador para determinar los porcentajes mínimos de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, pues dichos porcentajes no pueden asignarse para gastos distintos a la "*inversión social*", como son los gastos de funcionamiento de la administración municipal. Por consiguiente, los porcentajes destinados a las áreas prioritarias de inversión social no podrán distribuirse a otra clase de gastos como son los de funcionamiento de la administración municipal, pues ello resulta contrario a la finalidad de la distribución de los recursos y de las competencias de las entidades territoriales para la financiación del gasto social a que alude el ordenamiento constitucional.

En tal virtud, resulta contrario a la Carta Política el contenido del párrafo del artículo 22 de la Ley 60 de 1993, el cual será declarado inexecutable en esta providencia. SENTENCIA C-520/94

²¹⁵ Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud. Artículo 3 del Acto Legislativo No 1 de 2001.

²¹⁶ Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior. Acto Legislativo No 4 de 2007, artículo 4.

²¹⁷ Estos municipios pequeños en su gran mayoría han venido perdiendo población y están estancados económicamente; en 1992 se preguntaba Wiesner sobre la conveniencia de que la estrategia de descentralización apoyara especialmente a estos municipios: "Frente a este hecho, el interrogante que surge es si la política de descentralización y sus instrumentos deben ser uniformes o, por el contrario, deben aprovechar esa dinámica de cambio. Cuando existen más de 300 municipios con una tasa de crecimiento igual a cero o negativa y 483 municipios con tasas de crecimiento inferiores al 1,0 por ciento, es decir, cuando la realidad es que en dos tercios de los municipios del país hay un virtual estancamiento en el crecimiento de su población, ¿cómo se entendería que la política de descentralización y sus instrumentos no estuvieran dirigidas prioritariamente hacia las poblaciones más dinámicas? (Presidencia de la República, 1992:237).

destinación y unos valores máximos de gastos para personerías, concejos y contralorías. En caso de incumplimiento de estos valores, los municipios deben adelantar un programa de saneamiento, y un plan de ajuste obligatorio cuando no se alcancen las metas fijadas; en el caso de no lograr cumplir con los topes fijados en la ley, la asamblea departamental, a iniciativa del gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio. Hasta la fecha ningún municipio ha sido fusionado²¹⁸.

De otra parte, la ley 617 de 2000 estableció requisitos más rigurosos para la creación de nuevos municipios; de acuerdo con esta norma para crear un municipio este debe tener como mínimo 14.000 habitantes (antes el límite fijado en la ley 136 de 1994 era de 7.000 habitantes), e ingresos corrientes anuales de libre destinación como mínimo de 5.000 salarios mínimos mensuales (cifra equivalente en 2010 a \$2.500 millones o US1.250.000). Adicionalmente, la normativa anterior permitía crear municipios sin el lleno de estos y los otros requisitos, si el presidente de la república lo consideraba conveniente por tratarse de zonas de frontera, de colonización o por razones de defensa nacional²¹⁹; la ley 617 permite crear municipios sin el lleno de requisitos solamente cuando existan razones de defensa nacional, o cuando se trate de corregimientos en zonas de frontera creados antes de 1991. Igualmente, la ley 617 establece que podrán crearse municipios sin el requisito de tamaño poblacional siempre y cuando demuestren que generan ingresos corrientes de libre destinación superiores a 8.000 salarios mínimos mensuales²²⁰. Para la ley 617 lo principal no es el tamaño poblacional sino los recursos fiscales propios de los municipios.

²¹⁸ ARTICULO 19. VIABILIDAD FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS. El artículo 20 de la Ley 136 de 1994 quedará así: "Artículo 20. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6o. y 10 de la presente ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos. Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última, ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas. Transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito. Al decidir la fusión la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos. En el caso en que se decreta la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar, deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno. Las oficinas de Planeación departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el presente artículo."

²¹⁹ ARTICULO 9o. EXCEPCIÓN. Sin el lleno de los requisitos establecidos en el numeral 2o., del artículo anterior, las Asambleas Departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación del proyecto de ordenanza, el Presidente de la República considere su creación como de conveniencia nacional, por tratarse de una zona de frontera o de colonización o por razones de defensa nacional siempre y cuando no se trate de territorios indígenas. Ley 136 de 1994.

²²⁰ PARÁGRAFO 2o. Se podrán crear municipios sin el lleno del requisito poblacional exigido en el numeral segundo del presente artículo cuando, de conformidad con la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio que se vaya a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes. Artículo 8, ley 617 de 2000.

Dentro del enfoque municipalista se han tomado algunas medidas para fortalecer los municipios medianos y mayores; por una parte, la ley 14 de 1983, que racionalizó los tributos territoriales tenía como propósito mejorar la estructura tributaria y el recaudo en los municipios mayores en cuanto a población y recursos económicos, que contaban con una base efectiva para aumentar los impuestos. Medidas posteriores como la creación de la sobretasa a la gasolina han favorecido en mayor medida a las ciudades mayores. Adicionalmente se han creado distritos, pero no con el enfoque descentralizador que había propuesto la misión de finanzas intergubernamentales en 1981, cuya principal recomendación con respecto al régimen municipal era convertir a las ciudades colombianas más grandes en distritos con un estatus similar al de Bogotá, lo cual implicaba que no estarían bajo la tutela de un departamento y tendrían mayor autonomía fiscal, así como mayores responsabilidades y competencias en la provisión de servicios²²¹; igualmente, consideraba este informe que en estos distritos se justificaría la elección popular de los alcaldes (DNP, 1981:292-293).

2.5. Mantener a los departamentos como unidad intermedia

Al comienzo del proceso de descentralización, Castro (1984) propuso el marchitamiento del departamento como entidad prestadora de servicios y su transformación en una entidad técnica de coordinación entre la nación y los municipios, razón por la cual incluso consideró que no era conveniente la elección popular de los gobernadores y el mantenimiento de las asambleas como corporaciones públicas de elección popular, las cuales deberían transformarse en consejos de planeación conformados por los alcaldes. Estas propuestas se basaban en un diagnóstico que arrojaba un balance muy negativo de los departamentos. Durante la primera fase del proceso, las medidas se dirigieron a fortalecer a los municipios y no se tomaron acciones para reformar sustancialmente a los departamentos. En 1986 se expidió la ley 3 de 1986, con base en la cual se compilaron las normas sobre el régimen departamental pero no se introdujeron cambios de fondo. En la asamblea constituyente de 1991 un grupo de constituyentes propuso la supresión de los departamentos y la creación de regiones para reemplazarlos, con base también en un diagnóstico bastante negativo sobre el desempeño de estas entidades territoriales, posición que retomó un debate que venía dándose desde 1968. El debate condujo a una decisión de la asamblea constituyente de mantener y reforzar el papel de los departamentos, abriendo la posibilidad de creación de regiones, con base en la unión de departamentos, según lo definiera una ley orgánica de ordenamiento territorial. Casi 20 años después de expedida la Constitución de 1991, esta ley no ha sido expedida, lo cual ratifica que la decisión fundamental fue el mantenimiento del departamento como nivel intermedio.

En conclusión, los actores político-administrativos del gobierno y la administración territorial son 32 departamentos y 1.102 municipios, de los cuales 5 son distritos. Su estructura básica se ha mantenido durante el proceso de descentralización, a pesar de los intentos de reforma orientados a suprimir los departamentos y crear regiones; el número de departamentos se ha mantenido y aumentó el número de municipios, a pesar de las políticas que recomendaban la supresión de la gran mayoría de municipios pequeños.

²²¹ “Los distritos especiales tendrían funciones más o menos similares a las que Bogotá tiene actualmente, pero jugarían un papel mucho más grande que el que tiene Bogotá en aquellas actividades de naturaleza esencialmente local que actualmente son adelantadas por varias entidades nacionales, tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (Coldeportes), el Instituto de Crédito Territorial (ICT), y el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE). Las funciones locales de estas (y otras) entidades nacionales descentralizadas serían reasignadas al nivel local” (Bird, 1981:292-293)

Sobre esta estructura territorial se han tomado decisiones en materia de competencias, recursos y formas de gobierno y de administración, las cuales pasamos a examinar a continuación.

Capítulo 4. Competencias

Las funciones del Estado se adoptan jurídicamente en la constitución y en las leyes, y se distribuyen entre el nivel central²²² y las entidades territoriales en las cuales se divide. En el marco de un proceso de descentralización territorial las decisiones con relación a las competencias consisten en devolver y asignar a los municipios y departamentos, en el caso colombiano, funciones de carácter local, algunas de las cuales habían sido asumidas o centralizadas previamente por entidades centrales. El propósito de este capítulo es describir las decisiones sobre asignación de competencias a las entidades territoriales, ofrecer un panorama de la situación actual y hacer un balance crítico.

Para efectos de nuestro análisis por competencia entenderemos la responsabilidad o facultad asignada al gobierno central o una entidad territorial de desarrollar una actividad determinada –normar, definir una estructura, ejecutar un proceso- requerida para ofrecer un bien o servicio a la comunidad, que apunte al cumplimiento de los fines del Estado y la garantía de los derechos²²³. Para proveer un bien o servicio determinado, es necesario adelantar un conjunto de procesos por parte de las entidades estatales:

- **Formulación de políticas:** es la facultad de formular criterios generales, establecer prioridades y estrategias; esta atribución incluye también la expedición de las normas legales y técnicas, estándares y reglamentos necesarios.
- **Planificación:** es la facultad de decidir acerca de las líneas de acción e inversión, y las actividades relacionadas y necesarias para la provisión y prestación de servicios.
- **Organización:** es la creación de las estructuras administrativas, entidades y dependencias necesarias para prestar los servicios.
- **Recurso humano:** es la vinculación y administración del personal requerido para la prestación de los bienes y servicios.
- **Financiamiento:** es la facultad y la obligación de financiar la prestación de servicios.
- **Provisión:** es la responsabilidad directa sobre la provisión o prestación de los servicios.
- **Infraestructura:** es la facultad sobre la construcción y mantenimiento de infraestructura relacionada con cierto servicio.

²²² En Colombia en materia de competencias las partes son la nación y las entidades territoriales; la nación corresponde a las instituciones centrales del Estado, el ejecutivo nacional, el Congreso de la República, la rama judicial y los órganos de control. El artículo 356 de la Constitución Política establece que la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales; el artículo 288 por su parte determina que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. La utilización del término nación en este sentido puede generar extrañeza o confusión en lectores de otros países, razón por la cual en la medida de lo posible lo reemplazaremos en este texto por gobierno central, por el centro o por nivel central.

²²³ La noción de competencia y su descomposición en funciones es tomada con adaptaciones de Frank (2001).

- Control: es la facultad de vigilar el cumplimiento de las normas y la calidad de los servicios, entre otras; además, contempla la fiscalización y, en algunos casos, el control social.

Por tanto, la provisión de un servicio concreto, por ejemplo, la educación básica primaria, implica la elaboración de políticas, la expedición de normas, la formulación de planes, la creación de entidades, la financiación, la construcción de infraestructuras, la operación del servicio y el control. Estos distintos procesos o actividades podrían ser asignados en su totalidad al centro o a alguna entidad territorial, o distribuirse entre ellas. En el primer caso, hablaríamos de un servicio asignado completamente en el segundo de un servicio distribuido entre niveles de gobierno. En la práctica son pocos los servicios asignados completamente a un nivel de gobierno y lo común es una distribución de los procesos.

En el marco de un Estado unitario, le corresponde al Estado central la definición de las políticas generales y la expedición de leyes para todo el territorio nacional, razón por la cual la prestación de todos los servicios implica siempre una participación del gobierno central. La competencia normativa es un indicador básico del tipo de sistema (federal o unitario) y del grado de autonomía asignado a las entidades territoriales; en la medida en que la constitución y la ley otorguen a las entidades territoriales una mayor capacidad para dictar sus propias normas, habrá un grado mayor de autonomía y de descentralización.

Una vez que se han asignado las competencias al Estado central y a las entidades territoriales, cada nivel puede repartirlas entre las entidades que considere necesarias. De este modo se crean y reparten las competencias a entidades del sector central (ministerios, secretarías y departamentos administrativos, unidades administrativas especiales), y descentralizado (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, etc.). Al interior de las entidades a su vez las competencias y las funciones administrativas se reparten entre distintas dependencias, algunas misionales otras netamente de apoyo. Este reparto se concreta en las normas sobre funciones y estructura de cada una de las entidades. Finalmente, además de asignar competencias y funciones administrativas a las entidades, las normas asignan funciones a los cargos. De este modo se establecen funciones a los alcaldes, a los gobernadores, a los concejos y a las asambleas como autoridades principales de las entidades territoriales. Igualmente, se precisan las funciones de los distintos cargos creados en la estructura administrativa. Estas funciones son responsabilidades específicas de los cargos que se requieren para que la entidad pueda cumplir con sus competencias misionales y sus funciones administrativas. En el contexto de este trabajo nos concentramos en el análisis de la distribución de competencias entre los niveles de gobierno.

1. Los primeros pasos para aclarar las competencias

Al iniciar el proceso de descentralización territorial en Colombia no existía un estatuto que estableciera la distribución de competencias entre el centro y las entidades territoriales, ni una norma que fijara claramente qué competencias tenía cada una ellas por separado. Todavía hoy, 25 años después, no se dispone de una norma completa de distribución de competencias, aunque se ha avanzado significativamente en su precisión y clarificación en algunos sectores. Castro (1984) señala que existía una “cláusula general de competencia” con respecto a departamentos y municipios, lo que implicaba

que jurídicamente podían intervenir en un número muy amplio de funciones del Estado, pero que estaba limitada en la práctica por la carencia de recursos. Desde 1986 se ha venido haciendo un esfuerzo por distribuir las competencias y por precisar las responsabilidades de departamentos y municipios, estableciendo una relación estrecha con las transferencias de recursos nacionales.

La ley 12 de 1986, principal norma sobre recursos y competencias al comienzo de la descentralización, aumentó en forma importante las transferencias a los municipios y determinó que el incremento de recursos debería destinarse a inversión en las siguientes finalidades:

ARTICULO 7o. La proporción de la participación del Impuesto a las Ventas, que el artículo 6o condiciona a gastos de inversión, podrá destinarse a los siguientes fines:

- a) Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.
- b) Construcción, pavimentación y remodelación de calles.
- c) Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.
- d) Construcción y conservación de centrales de transporte.
- e) Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.
- f) Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.
- g) Casas de cultura.
- h) Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias.
- i) Tratamiento y disposición final de basuras.
- j) Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales.
- k) Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques.
- l) Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas.
- m) Pago de deuda pública interna o externa, contraída para financiar gastos de inversión.
- n) Inversiones en Bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, destinadas a obtener recursos de crédito complementarios para la financiación de obras de desarrollo municipal.
- ñ) Otros rubros que previamente autorice el Departamento Nacional de Planeación.

En sentido estricto, esta norma no efectuó una distribución de competencias por cuanto no precisó que le correspondía a cada nivel de gobierno; de otra parte, la ley 12 de 1986 se concentró en la construcción de infraestructura en varias finalidades, y no en la prestación del servicio en su conjunto²²⁴ (dentro del cual la infraestructura es una parte), y finalmente dejó al municipio en libertad para determinar cómo distribuir los recursos entre las distintas finalidades de gasto señaladas. El artículo 13 de la ley dio facultades

²²⁴ Tanto la ley 12 de 1986 como el decreto 77 respondieron a un diagnóstico que hacía énfasis en las carencias de infraestructura y deficiencias en la provisión de algunos servicios.

al ejecutivo nacional durante un año para reasignar funciones y modificar o suprimir entidades y dependencias centrales, el cual mediante el decreto 77 de 1987, denominado el estatuto de la descentralización, inició el ejercicio de distribuir competencias entre niveles de gobierno y evitar duplicaciones²²⁵.

En el sector de agua potable, el decreto determinó en su artículo 1° que “Corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá, la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado. Los departamentos, intendencias y comisarias podrán concurrir a la prestación de estos servicios. En forma complementaria, el artículo 2° ordenó la liquidación del Instituto de Fomento Municipal, entidad nacional creada en 1957 que prestaba estos servicios en un conjunto de municipios, y el artículo 11° la supresión de la División de Saneamiento Básico de la Dirección de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud y el artículo 15 determinó que el Instituto Nacional de Salud “dejará de ejercer la función de realizar el programa de saneamiento básico rural para dotar de agua potable y adecuada disposición de excretas a las poblaciones rurales con menos de dos mil quinientos (2.500) habitantes.”

En el sector salud el artículo 18° determinó que “La construcción de obras civiles y el mantenimiento integral de las instituciones del primer nivel de atención médica, las inversiones en dotación básica de las anteriores instituciones, y la construcción, dotación básica y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano, estarán a cargo de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá, a lo cual podrán concurrir los departamentos intendencias y comisarias”, y en forma correspondiente el artículo 19 suprimió estas funciones en el Fondo Nacional Hospitalario.

En el sector educativo, el artículo 23 determinó que “La construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas, de educación física y de recreación, que adelantan entidades descentralizadas del orden nacional estarán, en lo sucesivo, a cargo de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá. Los departamentos, intendencias y comisarias podrán concurrir a la construcción, dotación y mantenimiento de los planteles e instalaciones de que trata este artículo”, y el artículo 24 ordenó la supresión del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, creado en 1968. Los artículos 30 y 31 suprimieron funciones en el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte –COLDEPORTES- y en las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, en lo relativo a la construcción, dotación y mantenimiento de instalaciones deportivas.

En el sector agropecuario, el artículo 35 asignó a los municipios la función de prestar la asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores y determinó que “en los términos de este Decreto serán de cargo de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá, los servicios de extensión rural en asistencia técnica directa que actualmente prestan el ICA y el INCORA.²²⁶” El artículo 43 determinó que los municipios y Bogotá deberían incluir en sus planes integrales de desarrollo, programas de desarrollo rural integrado dirigidos a las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y

²²⁵ En los considerandos del decreto 77 de 1987 se planteó “que la eficiente prestación de los servicios a cargo de las entidades públicas en todos los órdenes exige la eliminación de la duplicación de funciones, mediante su asignación expresa al organismo correspondiente.”

²²⁶ Instituto Colombiano Agropecuario, responsable de la investigación técnica en el sector, e Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, respectivamente.

colonización y los autorizó a participar en la ejecución de programas de seguridad alimentaria y de proveeduría de alimentos básicos.

Con relación a las corporaciones autónomas regionales²²⁷, el decreto en su artículo 57 suprimió de sus funciones el ejercicio de actividades en cuanto a vías urbanas; vías rurales, puentes y puertos fluviales; centrales de transporte; construcción, mantenimiento y dotación de planteles educativos de primaria y secundaria; puestos de salud y ancianatos; casas de cultura; plazas de mercado y de ferias; tratamiento y disposición final de basuras; y campos e instalaciones deportivas y parques, todo esto con el propósito de especializarlas en el manejo de asuntos ambientales y evitar duplicaciones con las entidades territoriales.

En desarrollo urbano el artículo 61 determinó que le correspondía a los municipios y a Bogotá la función de adecuar terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales, y asignó al Ministerio de Desarrollo Económico la competencia de dirigir la política de desarrollo urbano y vigilar su aplicación. Adicionalmente ordenó el decreto que las entidades nacionales socias de las empresas de desarrollo urbano cedieran a título gratuito a los municipios su participación. El artículo 68 determinó que los parques urbanos que hubieren sido declarados monumentos nacionales, que estaban a cargo del Fondo de Inmuebles Nacionales, deberían quedar a cargo de los municipios y de Bogotá.

El artículo 70 asignó a los municipios funciones de construcción, conservación y operación de los puertos y muelles fluviales y suprimió estas funciones en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte; adicionalmente señaló los puertos y muelles que continuarían bajo la administración nacional. El artículo 72 determinó que el Fondo Nacional de Caminos Vecinales no podría realizar obras sin aportes de las entidades territoriales y ordenó el diseño de una política de cofinanciación. El artículo 74 prohibió al Fondo Vial Nacional realizar obras dentro del perímetro urbano de los municipios.

El decreto 77 de 1987 inició un proceso de delimitación de competencias y de definición de criterios de relación entre la nación y las entidades territoriales, como la asignación de competencias exclusivas (lo que se asigna a un nivel no lo podrá realizar otro) y la creación de mecanismos de cofinanciación para la inversión de los recursos nacionales en los territorios. Se observa en el decreto 77 que la distribución de competencias se realizó entre Ministerios y entidades centrales y los departamentos y municipios, y no entre el Estado central y las entidades territoriales.

Posteriormente, el Congreso expidió la ley 10 de 1990 que reglamentó el sistema nacional de salud y asignó unas competencias a los departamentos, distritos y municipios, en los siguientes términos:

Artículo 6°.- Responsabilidades en la dirección y prestación de servicios de salud. Conforme a lo dispuesto en el artículo primero de la presente Ley, y sin perjuicio de la aplicación de los principios de subsidiariedad y complementariedad, de que trata

²²⁷ Las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades del orden nacional que actúan sobre un territorio determinado; inicialmente tuvieron un propósito amplio de promoción del desarrollo, enfocado a cuencas hidrográficas bajo el modelo de la Corporación del Valle del Tennessee en los Estados Unidos, pero fueron reformadas y hoy se ocupan exclusivamente de temas ambientales. Se financian en una proporción importante con recursos provenientes del impuesto predial que recaudan los municipios.

el artículo 3 de esta Ley, y de las funciones que cumplen las entidades descentralizadas del orden nacional, cuyo objeto sea la prestación de servicios de previsión y seguridad social, y las que presten servicios de salud, adscritas al Ministerio de Defensa, asígnense las siguientes responsabilidades en materia de prestación de servicios de salud:

- a. A los municipios, al Distrito Especial de Bogotá, al Distrito Cultural y Turístico de Cartagena y a las áreas metropolitanas, directamente, o a través de entidades descentralizadas municipales, distritales o metropolitanas, directas o indirectas, creadas para el efecto, o mediante asociación de municipios, la dirección y prestación de servicios de salud del primer nivel de atención, que comprende los hospitales locales, los centros y puestos de salud;
- b. A los departamentos, intendencias y comisarías, al Distrito Especial de Bogotá, al Distrito Cultural y Turístico de Cartagena y a las áreas metropolitanas, directamente, o a través de entidades descentralizadas directas, o indirectas, creadas para el efecto, o mediante sistemas asociativos, la dirección y prestación de los servicios de salud del segundo y tercer nivel de atención que comprende los hospitales regionales, universitarios y especializados. La Nación continuará prestando servicios de atención médica, en el caso del Instituto Nacional de Cancerología.

Esta norma fue un primer intento por asignar una responsabilidad más amplia por la provisión un servicio a los municipios y departamentos (la ley 12 de 1986 y el decreto 77 de 1987 aplicaba solamente a los municipios), bajo un enfoque que intentaba distribuir las responsabilidades entre niveles de gobierno, y no se limitaba solamente al componente de inversión; de acuerdo con la ley 10 de 1990, los municipios tendrían la competencia de dirigir y prestar los servicios de salud del primer nivel, y los departamentos, los servicios de salud del segundo y tercer nivel. Sin embargo, esta ley conservaba un enfoque de sistema nacional de salud en el cual las entidades territoriales y sus dependencias se concebían como unidades de una estructura nacional, al extremo que la norma definía las funciones de las direcciones departamentales y municipales de salud²²⁸.

2. La Constitución de 1991 no reguló la materia

En 1991 una Asamblea Constituyente expidió una nueva Constitución Política dentro de la cual se realizaron cambios con relación a la descentralización territorial. El artículo 287 señala que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero dentro de los límites de la Constitución y la ley. Esta autonomía se concreta mediante cuatro derechos uno de los cuales es “ejercer las competencias que les correspondan”. A continuación el artículo 288 determina que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y señala que las competencias que se les atribuyan serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en

²²⁸ Lo cual es inconstitucional por cuanto la definición de la estructura y funciones de las entidades y dependencias de las entidades territoriales le corresponde a las asambleas y los concejos, a iniciativa de los gobernadores y alcaldes.

los términos que establezca la ley. La Constitución por tanto no establece cuáles son los intereses de las entidades territoriales y faculta a una ley orgánica para definirlos²²⁹.

Sin embargo, el artículo 356 de la misma Constitución²³⁰, con palabras distintas, afirma prácticamente lo mismo, “salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.” El término servicios posiblemente es más restringido que competencias, que incluiría además facultades normativas y en materia fiscal, pero comprende la gran mayoría de las actividades necesarias para cumplir con las finalidades del Estado. Igualmente el artículo 356 se refiere a una distribución de los servicios entre la nación y las entidades territoriales pero se diferencia del artículo 288 por cuanto vincula en el mismo texto la prestación de los servicios a una fuente de financiación, lo cual constituye una ventaja. Nuevamente la Constitución deja para desarrollo legal la distribución de los servicios pero incluye en un parágrafo del artículo 356 que “los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.” De este modo se establece ya un marco básico para la asignación de competencias dado que las entidades territoriales deberán destinar prioritariamente los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) a los sectores señalados, con un énfasis hacia la población pobre²³¹.

Los servicios que la ley asigne a las entidades territoriales serán sus “intereses propios” y la nación no podrá prestarlos pero si financiarlos. Sin embargo, la Constitución (Artículo 356) establece la siguiente condición: “Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.”

²²⁹ “De otro lado, de acuerdo con lo expuesto, lo que es objeto de regulación - reparto de competencias para determinar y gestionar el ordenamiento y desarrollo territorial -, no escapa al núcleo esencial de la ley orgánica de ordenamiento territorial, máxime si se tiene presente que el reparto de competencias entre las diferentes entidades y nivel territoriales como tal no se ha hecho por la Constitución que sólo esboza un marco de competencias, ausente de todo propósito de *distribución* el cual se libra a la referida ley especial”, Corte Constitucional, Sentencia C-795 de 2000.

²³⁰ Mientras que el artículo 288 de la Constitución Política se mantiene igual desde 1991 los artículos 356 y 357 han sido objeto de modificaciones, principalmente mediante reformas constitucionales realizadas en 2001 y 2007.

²³¹ La Constitución de 1991 adoptó dos transferencias a las entidades territoriales: el situado fiscal para los departamentos, destinado exclusivamente a la financiación de los servicios de educación y salud, y la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación. En el caso de la participación de los municipios, la Constitución determinó que la ley, a iniciativa del gobierno, definiría las áreas prioritarias de inversión social que se financiarían con dichos recursos. En el año 2001 se creó el sistema general de participaciones, conformado por una participación para educación, otra para salud, y otra de propósito general que se puede destinar a un listado amplio de finalidades de gasto, y en el año 2007 se determinó que el sector de agua potable y saneamiento básico sería también uno de los sectores prioritarios. La redacción actual del texto constitucional sobre este tema es el siguiente: “Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.”

Finalmente, la Constitución establece que “no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.” Esta condición busca que las entidades territoriales tengan recursos financieros para “ejercer” las competencias que se les asignen y destaca por tanto el vínculo necesario entre competencias y recursos. De otra parte, aunque se inscribe dentro de un artículo que comienza hablando de servicios²³² adopta aquí el término más amplio de competencias con lo cual de alguna manera invade la órbita del artículo 288 y lo sustituye. En el caso de los servicios públicos domiciliarios, el artículo 367 establece que le corresponde a la ley la fijación de las competencias y responsabilidades relativas a su prestación.²³³

Además de las menciones sobre los sectores de salud, educación y agua potable y saneamiento básico, la Constitución incluye algunas disposiciones generales sobre competencias de las entidades territoriales y determina las funciones de las autoridades territoriales –gobernadores, alcaldes, asambleas, concejos-. En este último caso no se trata de “competencias” de la entidad territorial sino de funciones de sus autoridades. Con relación a las entidades territoriales, plantea la Constitución lo siguiente:

Artículo 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.²³⁴

²³² El capítulo IV del Título XII de la Constitución Política, donde se encuentra este artículo, se denomina de la distribución de recursos y de las competencias.

²³³ ARTÍCULO 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

²³⁴ La ley 136 de 1994, que regula la organización y funcionamiento de los municipios, asigna las siguientes funciones generales:

ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. Corresponde al municipio.

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el Progreso municipal.
3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.
5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.
6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.
7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.

Tanto en el caso de los departamentos como de los municipios, la Constitución presenta más una declaración de propósitos generales que una estricta asignación de competencias y específicamente al referirse a los servicios señala que será la ley quien determine sus responsabilidades. En buena medida todas las otras funciones dependen de lo que se determine en materia de servicios y de recursos para cumplirlas.

En el caso de las autoridades de las entidades territoriales la Constitución establece principalmente funciones de carácter administrativo como elaborar y adoptar el plan de desarrollo, el presupuesto, la estructura administrativa, etc. Estas son funciones generales importantes por cuanto configuran un núcleo básico de autonomía administrativa²³⁵ pero su contenido específico dependerá de los servicios asignados en las leyes; sin embargo, la Constitución por la vía de las funciones de las autoridades territoriales incluyó algunas “competencias misionales”. Por ejemplo:

Tabla 12 Asignación de funciones constitucionales a las autoridades de las entidades territoriales

| Autoridad | Funciones |
|------------|---|
| Gobernador | Artículo 305 3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República. 6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios |
| Asamblea | 2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. 8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal. 10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley |
| Alcalde | Artículo 315 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. |
| Concejo | Artículo 313 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. |

Fuente: Constitución Política, elaboración del autor

La revisión de la Constitución muestra entonces que no se realizó una “distribución de competencias” entre el Estado central y las entidades territoriales, aunque se

8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.

9. Las demás que le señale la Constitución y la ley.

Este texto repite el artículo 311 de la Constitución y le añade la solución de las necesidades básicas insatisfechas, con lo cual ratifica el mandato constitucional, en particular en algunos sectores y con énfasis en determinadas poblaciones. Este texto, sin embargo, es demasiado general y la precisión de las competencias se ha hecho en las leyes orgánicas de distribución de competencias y en múltiples leyes sectoriales (ver anexo para una revisión con mayor detalle).

²³⁵ Para Hernández (1999:111), “la autonomía administrativa se manifiesta en lo siguiente: la determinación de la estructura de la respectiva administración territorial, la aprobación del plan de desarrollo, la aprobación del presupuesto, la determinación de las escalas de remuneración, la aprobación de las plantas de personal, el señalamiento de las funciones por cargo y por dependencias, entre otras decisiones.”

establecieron algunos asuntos de interés territorial -algunos por la vía de las funciones de las autoridades de las entidades territoriales, lo cual no es técnicamente apropiado-, dentro de las cuales se destacan las funciones del departamento en materia de coordinación, las funciones de gobernadores y alcaldes en materia de conservación del orden público, y las funciones reglamentarias en algunas materias pero especialmente en lo relativo a usos del suelo en el caso de los municipios.

Una vez iniciado el proceso de descentralización y expedidas las primeras normas sobre competencias y recursos, el gobierno central propuso abordar el asunto de la distribución entre niveles de gobierno de una forma más coherente y global; durante el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con algunos de los ministerios, realizó un análisis sobre la situación y formuló propuestas de distribución que incidirían en las reformas legales posteriores. Estos análisis y propuestas se presentaron en el Plan de Desarrollo “La Revolución Pacífica”, en el capítulo de ajuste institucional y descentralización. En este diagnóstico, el Departamento Nacional de Planeación consideró que las reformas adoptadas en materia de descentralización hasta ese momento no habían adoptado una mirada de conjunto de los tres niveles de gobierno y habían tenido un marcado énfasis municipalista, que no era conveniente.²³⁶ En esta perspectiva, el Plan hizo una propuesta de reorganización de los tres niveles administrativos, atendiendo a sus ventajas comparativas, y planteó para cada nivel las “funciones” generales a ejecutar, las cuales se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 13 Propuesta de funciones por niveles de gobierno 1991

| Nación | Departamento | Municipio |
|---|---|---|
| Planificación global, formulación de políticas y normas. | Planificación departamental, en el marco de las políticas nacionales. | Planificación local, en el marco de las políticas nacionales y departamentales. |
| Dirección de la economía, formular políticas macroeconómicas y orientaciones generales sectoriales. | Prestar los servicios y ejecutar las obras públicas cuya escala de producción sobrepase el nivel local y no lleguen a ser nacionales. | Prestación de servicios básicos de educación y salud, y administración de la infraestructura física y humana. |
| Administrar impuestos nacionales y redistribuir. | Establecer los impuestos y tarifas departamentales en el marco legal. | Establecer los impuestos y tarifas municipales, según lo dispuesto por la ley. |
| Garantizar los servicios sociales básicos de educación y salud mediante asignación de recursos a las entidades territoriales. | Desempeño temporal de funciones municipales mientras estas entidades adquieren capacidad. | Mantener el contacto con la ciudadanía. |
| Ejecutar inversiones y prestar servicios de carácter estrictamente nacional. | | |
| Establecer el marco general de | | |

²³⁶ “Hasta el pasado decenio, las reformas descentralistas (sic) mantuvieron una visión parcial del proceso de redefinición del Estado. Los intentos de ampliación del espacio para los municipios no estuvieron acompañados de cambios en las demás instancias administrativas, y no tuvieron en cuenta su capacidad de asumir sus nuevas responsabilidades. En general, las reformas carecieron de una clara definición global de la áreas de acción prioritarias en manos del Estado central.” (Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994, Santa Fe de Bogotá, 1991, p. 519). Y a continuación advertía sobre los riesgos de un mal diseño de la descentralización: “Los problemas acaecidos en otros países que han seguido la vía de la descentralización, sin cautela ni visión global, con una orientación populista y facilista, deben proporcionar enseñanzas a nuestros legisladores. Las grandes promesas de la descentralización solo pueden obtenerse en un diseño completo y articulado del funcionamiento de todos los niveles administrativos, de acuerdo con sus capacidades y ventajas, y con una visión integral de los asuntos fiscales.” (Presidencia de la República, 1991:519-520).

| | | |
|--|--|--|
| intervención del sector privado en prestación de servicios públicos. | | |
|--|--|--|

Fuente: DNP, 1991, elaboración del autor

En el marco de estas funciones generales, el Plan hizo propuestas más específicas de distribución de competencias en los sectores de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, vías, adecuación de tierras, ciencia y tecnología, medio ambiente, provisión de energía y telefonía; estas propuestas constituyeron la base de la primera ley de competencias y recursos que se aprobaría en 1993.

3. Asignación actual de competencias según las leyes vigentes

La distribución de competencias ha sido reglamentada orgánicamente²³⁷ por las leyes 60 de 1993, la ley 715 de 2001 que derogó la ley 60 de 1993 y la ley 1176 de 2007, que modifica la ley 715 de 2001, principalmente en lo relativo a la administración del sector de agua potable y saneamiento básico. Estas normas tienen la característica de establecer un vínculo directo entre la competencia y la fuente de financiación central mediante transferencias, y por tanto cumplen explícitamente el mandato constitucional de asignar competencias teniendo en cuenta los recursos financieros para su adecuado cumplimiento; adicionalmente se concentran principalmente en los sectores de educación y salud (ley 60 de 1993 y ley 715 de 2001) y agua potable y saneamiento básico (ley 1176 de 2007²³⁸). En forma complementaria, desde la expedición de la Constitución de 1991, mediante leyes sectoriales se han asignado competencias a la nación y las entidades territoriales, pero sin un vínculo estrecho con las fuentes de financiación y en muchos casos en forma poco clara²³⁹.

Como resultado existe una distribución detallada entre los tres niveles de gobierno en educación, salud y agua potable y saneamiento básico; en los demás sectores no se ha realizado todavía este ejercicio. En la ley 715 de 2001 se presenta una relación de finalidades de gasto autorizadas a los municipios, pero no una precisión de la responsabilidad de cada uno de los niveles de gobierno. Como consecuencia, el país todavía carece de un estatuto completo de distribución de competencias que aborde todos los sectores a cargo del Estado. A continuación examinamos la distribución en los tres sectores prioritarios y hacemos una rápida revisión de la situación en los demás sectores.

Sector educación preescolar, básica primaria y secundaria y media

En la tabla siguiente se presenta la distribución de competencias entre niveles de gobierno en el servicio de educación en los niveles preescolar, básico y medio. El Estado central tiene las competencias en cuanto a formulación de políticas, regulación del servicio, sistema de información del sector, establecimiento de normas técnicas curriculares y pedagógicas, definición de mecanismos para promover la calidad de la

²³⁷ La ley orgánica es una norma de superior jerarquía a las leyes ordinarias y exige de una votación calificada para su aprobación.

²³⁸ Esta norma regula también la utilización de los recursos para atención integral a la primera infancia (población de 0 a 6 años) y la alimentación escolar.

²³⁹ De acuerdo con una sentencia de la Corte Constitucional que se examina más adelante, la distribución de competencias debe realizarse mediante ley orgánica, lo cual otorga mayor nivel y estabilidad jurídica a la norma; sin embargo, esto no ha ocurrido en muchos sectores.

educación, reglamentación de los concursos docentes, de la evaluación y la capacitación de los maestros, evaluación del sector, asistencia técnica a las entidades territoriales, control y vigilancia, regulación de los costos y tarifas, distribución de los recursos del sistema general de participaciones y definición de la asignación por alumno, determinación de los criterios para organizar las plantas docentes y administrativas, establecimiento de requisitos para certificación de los municipios, establecimiento de incentivos, y cofinanciación de la evaluación de logros.

La ley estableció dos categorías de entidades territoriales: las certificadas -que son los departamentos, distritos municipios mayores de 100.000 habitantes y los demás municipios que se certifiquen²⁴⁰- que están autorizados para administrar el servicio educativo, y los municipios no certificados. Los distritos y municipios certificados tienen la responsabilidad básica de planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media²⁴¹, para lo cual deben distribuir los recursos del SGP entre los establecimientos educativos de su jurisdicción, administrar los establecimientos educativos ajustándose a la planta establecida según los parámetros de la ley, administrar el recurso humano, financiar los servicios con recursos propios, mantener la cobertura y buscar su ampliación, evaluar el desempeño de rectores y directores, ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación, prestar asistencia técnica a las instituciones educativas, administrar el sistema de información, promover el mejoramiento de la calidad y cofinanciar la evaluación de logros. Los municipios no certificados tienen competencias mucho menores y más limitadas; les corresponde administrar los recursos del SGP para calidad (dotación, instalaciones), trasladar plazas y docentes entre instituciones educativas, cofinanciar con recursos propios y administrar el sistema de información.

Los departamentos tienen las mismas responsabilidades de los distritos y municipios certificados, con relación a los municipios no certificados; es decir deben planificar y prestar el servicio de educación en dichos municipios, mediante todas las funciones asignadas. Con relación al conjunto de municipios tienen la competencia de prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios, de manejar el sistema de información educativa, apoyar a los municipios para que se certifiquen y realizar la certificación correspondiente. Como puede verse, la prestación del servicio le corresponde a los municipios (certificados y no certificados) y los departamentos, pero el Estado Central tiene competencias muy grandes para reglamentar, con bastante detalle, la organización y funcionamiento operativo del servicio de educación; se trataría de un caso de baja autonomía de las entidades territoriales, en la definición de las políticas generales.

²⁴⁰ El artículo 41 de la ley 715 de 2001 certificó directamente a los departamentos y distritos, y estableció que durante el primer año de aplicación de la ley se certificarían todos los municipios mayores de 100.000 habitantes. Los demás municipios pueden certificarse mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos por el gobierno nacional.

²⁴¹ La ley 115 de 1994 define cada uno de estos niveles y sus características.

Tabla 14 Distribución de competencias en educación básica y media por niveles de gobierno

| Nación | Departamento | Distritos y Municipios certificados | Municipios no certificados |
|--|---|--|---|
| <p>Artículo 5°²⁴². Competencias de la Nación en materia de educación. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural:</p> <p>5.1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio.</p> <p>5.2. Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales.</p> <p>5.3. Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Con estos recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo.</p> <p>5.4. Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo.</p> <p>5.5. Establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional.</p> <p>5.6. Definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación.</p> <p>5.7. Reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente.</p> <p>5.8. Definir, y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y</p> | <p>Artículo 6°. <i>Competencias de los departamentos.</i> Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:</p> <p>6.1. Competencias Generales.</p> <p>6.1.1. Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar.</p> <p>6.1.2. Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera.</p> <p>6.1.3. Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos en la presente ley.</p> <p>6.1.4. Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación.</p> <p>6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.</p> <p>6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.</p> <p>6.2.2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.</p> <p>6.2.3. Administrar,</p> | <p>Artículo 7°. <i>Competencias de los distritos y los municipios certificados.</i></p> <p>7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.</p> <p>7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.</p> <p>7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.</p> <p>7.4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.</p> <p>7.5. Podrán participar con recursos</p> | <p>Artículo 8°. <i>Competencias de los municipios no certificados.</i> A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones:</p> <p>8.1. Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.</p> <p>8.2. Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.</p> <p>8.3. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones.</p> <p>8.4. Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.</p> |

²⁴² Estos números corresponden al artículo dentro de la ley 715 de 2001.

Las promesas incumplidas de la descentralización territorial en Colombia
Alberto Maldonado Copello

| Nación | Departamento | Distritos y Municipios certificados | Municipios no certificados |
|--|--|---|----------------------------|
| <p><i>directivo docente.</i></p> <p>5.9. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Esta facultad se podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.</p> <p>5.10. Prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar.</p> <p>5.11. Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas. Esta facultad la podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.</p> <p>5.12. Expedir la regulación sobre costos, tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en las instituciones educativas.</p> <p>5.13. Distribuir los recursos para educación del Sistema General de Participaciones, conforme a los criterios establecidos en la presente ley.</p> <p>5.14. Fijar parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo estatal, estándares y tasas de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región;</p> <p>5.15. Definir anualmente la asignación por alumno, tanto de funcionamiento como de calidad, para la prestación del servicio educativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.</p> <p>5.16. Determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los planteles educativos y los parámetros de asignación de personal correspondientes a: alumnos por docente; alumnos por directivo; y alumnos por administrativo, entre otros, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.</p> | <p>ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.</p> <p>6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.</p> <p>6.2.5. Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación.</p> <p>6.2.6. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.</p> <p>6.2.7. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.</p> <p>6.2.8. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.</p> <p>6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.</p> <p>6.2.10. Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.</p> <p>6.2.11. Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y</p> | <p>propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.</p> <p>7.6. Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.</p> <p>7.7. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.</p> <p>7.8. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.</p> <p>7.9. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.</p> <p>7.10. Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.</p> <p>7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.</p> <p>7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su en su jurisdicción.</p> <p>7.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.</p> <p>7.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.</p> <p>7.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.</p> | |

| Nación | Departamento | Distritos y Municipios certificados | Municipios no certificados |
|---|--|-------------------------------------|----------------------------|
| <p>5.17. Definir la canasta educativa.</p> <p>5.18. En caso de ser necesaria la creación, fusión, supresión o conversión de los empleos que demande la organización de las plantas de personal de la educación estatal, los gobernadores y alcaldes deberán seguir el procedimiento que señale el Gobierno Nacional para tal fin.</p> <p>5.19. Establecer los requisitos para la certificación de los municipios, y decidir sobre la certificación de los municipios menores a cien mil habitantes de conformidad con el artículo 20 de la presente ley.</p> <p>5.20. Establecer incentivos para los distritos, municipios e instituciones educativas por el logro de metas en cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.</p> <p>5.21. Realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.</p> <p>5.22. Cofinanciar la evaluación de logros. A cada departamento, distrito o municipio se podrá distribuir cada tres años una suma para evaluar el logro educativo de acuerdo con la metodología que señale el Ministerio de Educación Nacional. El 80% será financiado por la Nación y el 20% por la entidad territorial.</p> <p>5.23. Las demás propias de las actividades de administración y distribución, regulación del Sistema General de Participaciones.</p> | <p>empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.</p> <p>6.2.12. Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.</p> <p>6.2.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos.</p> <p>6.2.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.</p> <p>6.2.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional. Algunas de estas competencias, salvo la de nominación y traslado de personal entre municipios, se podrán delegar en los municipios no certificados que cumplan con los parámetros establecidos por la Nación.</p> | | |

Fuente: Ley 715 de 2001, elaboración del autor.

Sector salud

En el sector salud la ley 715 de 2001 establece una división del servicio en cuatro categorías: dirección del sector; aseguramiento²⁴³, prestación directa del servicio y salud pública. El gobierno central tiene la competencia de dirección del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo cual implica la formulación de políticas, planes y programas nacionales, la regulación del sector, asistencia técnica a departamentos, distritos y municipios, evaluación y control de la gestión técnica,

²⁴³ Al tiempo que se reglamentó el proceso de descentralización, se determinó que el sector salud se orientaría hacia un enfoque de demanda mediante el cual el Estado garantiza la afiliación a la seguridad social en salud, mediante el régimen contributivo y el régimen subsidiado, buscando que la prestación se haga por entidades privadas.

financiera y administrativa, administración del sistema de información en salud, reglamentación y distribución de los recursos del sistema general de participaciones, reglamentación de los procedimientos y reglas para la intervención de las instituciones que manejan recursos del SGP, reglamentación de los sistemas de habilitación, de garantía de calidad y de acreditación de instituciones prestadoras de salud, establecimiento de mecanismos y estrategias de participación social, definición de las prioridades del plan de atención básica en salud, suministro de los biológicos del Plan Ampliado de Inmunizaciones, definición de la política de prestación de servicios de salud, prestación de servicios especializados de cancerología, dermatología y tratamiento de lepra, reglamentación del control de la evasión de los aportes, reglamentación del uso de los recursos para financiar los tribunales de ética y concurrencia en la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado.

Los departamentos tienen la mayor responsabilidad por la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con los subsidios a la demanda; igualmente tienen responsabilidades en cuanto a los servicios de salud pública y la ejecución de las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana y de control de vectores y zoonosis, en los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª²⁴⁴, y en los corregimientos departamentales. La principal responsabilidad de todos los municipios es garantizar el aseguramiento de la población pobre al régimen subsidiado y los municipios de categoría especial, 1ª, 2ª y 3ª deberán ejercer las competencias de inspección, vigilancia y control de salud pública; la ley igualmente facultó a los municipios que ya estaban certificados al momento de la expedición de la ley para continuar prestando servicios a la población no cubierta por el régimen subsidiado.

Tabla 15 Distribución de competencias en salud entre niveles de gobierno

| Nación | Departamento | Municipio |
|---|--|--|
| <p>Artículo 42. Competencias en salud por parte de la Nación. Corresponde a la Nación la dirección del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio nacional, de acuerdo con la diversidad regional y el ejercicio de las siguientes competencias, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:</p> <p>42.1. Formular las políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación.</p> <p>42.2. Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión en materia de salud, con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones.</p> <p>42.3. Expedir la regulación para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p> <p>42.4. Brindar asesoría y asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios para el desarrollo e implantación de las políticas, planes, programas y proyectos en salud.</p> | <p>Artículo 43. Competencias de los departamentos en salud. Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones legales, corresponde a los departamentos, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia. Para tal efecto, se le asignan las siguientes funciones:</p> <p>43.1. De dirección del sector salud en el ámbito departamental.</p> <p>43.1.1. Formular planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en armonía con las disposiciones del orden nacional.</p> <p>43.1.2. Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar, en el ámbito departamental las normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que formule y expida la Nación o en armonía con éstas.</p> <p>43.1.3. Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud, en su jurisdicción.</p> | <p>Artículo 44. Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:</p> <p>44.1. De dirección del sector en el ámbito municipal:</p> <p>44.1.1. Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.</p> <p>44.1.2. Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud.</p> <p>44.1.3. Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.</p> <p>44.1.4. Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.</p> |

²⁴⁴ Se trata de los municipios más pequeños y con menores recursos fiscales, que constituyen la mayoría.

| | | |
|---|--|---|
| <p>42.5. Definir y aplicar sistemas de evaluación y control de gestión técnica, financiera y administrativa a las instituciones que participan en el sector y en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como divulgar sus resultados, con la participación de las entidades territoriales.</p> <p>42.6. Definir, diseñar, reglamentar, implantar y administrar el Sistema Integral de Información en Salud y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, con la participación de las entidades territoriales.</p> <p>42.7. Reglamentar, distribuir, vigilar y controlar el manejo y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales en la materia.</p> <p>42.8. Establecer los procedimientos y reglas para la intervención técnica y/o administrativa de las instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sea para su liquidación o administración a través de la Superintendencia Nacional de Salud en los términos que señale el reglamento. El Gobierno Nacional en un término máximo de un año deberá expedir la reglamentación respectiva.</p> <p>42.9. Establecer las reglas y procedimientos para la liquidación de instituciones que manejan recursos del sector salud, que sean intervenidas para tal fin.</p> <p>42.10. Definir en el primer año de vigencia de la presente ley el Sistema Único de Habilitación, el Sistema de Garantía de la Calidad y el Sistema Único de Acreditación de Instituciones Prestadoras de Salud, Entidades Promotoras de Salud y otras Instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p> <p>42.11. Establecer mecanismos y estrategias de participación social y promover el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud.</p> <p>42.12. Definir las prioridades de la Nación y de las entidades territoriales en materia de salud pública y las acciones de obligatorio cumplimiento del Plan de Atención Básica (PAB), así como dirigir y coordinar la red nacional de laboratorios de salud pública, con la participación de las entidades territoriales.</p> <p>42.13. Adquirir, distribuir y garantizar el suministro oportuno de los biológicos del Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI), los insumos críticos para el control de vectores y los medicamentos para el manejo de los esquemas básicos de las enfermedades transmisibles y de control especial.</p> <p>42.14. Definir, implantar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud. En ejercicio de esta</p> | <p>43.1.4. Supervisar y controlar el recaudo y la aplicación de los recursos propios, los cedidos por la Nación y los del Sistema General de Participaciones con destinación específica para salud, y administrar los recursos del Fondo Departamental de Salud.</p> <p>43.1.5. Vigilar y controlar el cumplimiento de las políticas y normas técnicas, científicas y administrativas que expida el Ministerio de Salud, así como las actividades que desarrollan los municipios de su jurisdicción, para garantizar el logro de las metas del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia atribuidas a las demás autoridades competentes.</p> <p>43.1.6. Adoptar, implementar, administrar y coordinar la operación en su territorio del sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.</p> <p>43.1.7. Promover la participación social y la promoción del ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.</p> <p>43.1.8. Financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica y vigilar la correcta utilización de los recursos.</p> <p>43.1.9. Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud para su inclusión en los planes y programas nacionales.</p> <p>43.1.10. Ejecutar las acciones inherentes a la atención en salud de las personas declaradas por vía judicial como inimputables por trastorno mental o inmadurez psicológica, con los recursos nacionales de destinación específica que para tal efecto transfiera la Nación.</p> <p>43.2. De prestación de servicios de salud</p> <p>43.2.1. Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas.</p> <p>43.2.2. Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, con los recursos asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos, la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental.</p> <p>43.2.3. Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud, formulada por la Nación.</p> <p>43.2.4. Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas en el departamento.</p> <p>43.2.5. Concurrir en la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones</p> | <p>44.1.5. Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.</p> <p>44.1.6. Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud y seguridad social en salud para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.</p> <p>44.2. De aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud</p> <p>44.2.1. Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.</p> <p>44.2.2. Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.</p> <p>44.2.3. Celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías.</p> <p>44.2.4. Promover en su jurisdicción la afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas con capacidad de pago y evitar la evasión y elusión de aportes.</p> <p>44.3. De Salud Pública</p> <p>44.3.1. Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica municipal.</p> <p>44.3.2. Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación.</p> <p>De igual forma, promoverá la coordinación, cooperación e integración funcional de los diferentes sectores para la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos en salud pública en su ámbito territorial.</p> <p>44.3.3. Además de las funciones antes señaladas, los distritos y municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°, deberán ejercer las siguientes competencias de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales.</p> <p>44.3.3.1. Vigilar y controlar en su jurisdicción, la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico, así como los de materia prima para consumo animal que representen riesgo para la salud humana.</p> <p>44.3.3.2. Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población</p> |
|---|--|---|

| | | |
|--|--|--|
| <p>facultad regulará la oferta pública y privada de servicios, estableciendo las normas para controlar su crecimiento, mecanismos para la libre elección de prestadores por parte de los usuarios y la garantía de la calidad; así como la promoción de la organización de redes de prestación de servicios de salud, entre otros.</p> <p>42.15. Establecer, dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el régimen para la habilitación de las instituciones prestadoras de servicio de salud en lo relativo a la construcción, remodelación y la ampliación o creación de nuevos servicios en los ya existentes, de acuerdo con la red de prestación de servicios pública y privada existente en el ámbito del respectivo departamento o distrito, atendiendo criterios de eficiencia, calidad y suficiencia.</p> <p>42.16. Prestar los servicios especializados a través de las instituciones adscritas: Instituto Nacional de Cancerología, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta y los Sanatorios de Contratación y Agua de Dios, así como el reconocimiento y pago de los subsidios a la población enferma de Hansen, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.</p> <p>La Nación definirá los mecanismos y la organización de la red cancerológica nacional y podrá concurrir en su financiación. Los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación prestarán los servicios médicos especializados a los enfermos de Hansen.</p> <p>Los departamentos de Cundinamarca y Santander podrán contratar la atención especializada para vinculados y lo no contemplado en el POS Subsidiado con los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación.</p> <p>42.17. Expedir la reglamentación para el control de la evasión y la elusión de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y las demás rentas complementarias a la participación para salud que financian este servicio.</p> <p>42.18. Reglamentar el uso de los recursos destinados por las entidades territoriales para financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica;</p> <p>42.19. Podrá concurrir en la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo.</p> <p>42.20. Concurrir en la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado mediante apropiaciones del presupuesto nacional, <i>con un cuarto de punto (0.25) de lo aportado por los afiliados al régimen contributivo.</i></p> | <p>prestadoras de servicios de salud a su cargo.</p> <p>43.2.6. Efectuar en su jurisdicción el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud, recibir la declaración de requisitos esenciales para la prestación de los servicios y adelantar la vigilancia y el control correspondiente.</p> <p>43.2.7. Preparar el plan bienal de inversiones públicas en salud, en el cual se incluirán las destinadas a infraestructura, dotación y equipos, de acuerdo con la Política de Prestación de Servicios de Salud.</p> <p>43.2.8. Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas dictadas por la Nación para la construcción de obras civiles, dotaciones básicas y mantenimiento integral de las instituciones prestadoras de servicios de salud y de los centros de bienestar de anciano.</p> <p>43.3. De Salud Pública</p> <p>43.3.1. Adoptar, difundir, implantar y ejecutar la política de salud pública formulada por la Nación.</p> <p>43.3.2. Garantizar la financiación y la prestación de los servicios de laboratorio de salud pública directamente o por contratación.</p> <p>43.3.3. Establecer la situación de salud en el departamento y propender por su mejoramiento.</p> <p>43.3.4. Formular y ejecutar el Plan de Atención Básica departamental.</p> <p>43.3.5. Monitorear y evaluar la ejecución de los planes y acciones en salud pública de los municipios de su jurisdicción.</p> <p>43.3.6. Dirigir y controlar dentro de su jurisdicción el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.</p> <p>43.3.7. Vigilar y controlar, en coordinación con el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y el Fondo Nacional de Estupeficientes, la producción, expendio, comercialización y distribución de medicamentos, incluyendo aquellos que causen dependencia o efectos psicoactivos potencialmente dañinos para la salud y sustancias potencialmente tóxicas.</p> <p>43.3.8. Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana, y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en coordinación con las autoridades ambientales, en los corregimientos departamentales y en los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª de su jurisdicción.</p> <p>43.3.9. Coordinar, supervisar y controlar las acciones de salud pública que realicen en su jurisdicción las Entidades Promotoras de Salud, las demás entidades que administran el régimen subsidiado, las entidades transformadas y adaptadas y aquellas que hacen parte de los regímenes especiales, así como las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud e instituciones relacionadas.</p> | <p>generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros.</p> <p>44.3.3.3. Vigilar en su jurisdicción, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire. Para tal efecto, coordinará con las autoridades competentes las acciones de control a que haya lugar.</p> <p>44.3.4. Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis.</p> <p>44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.</p> <p>44.3.6. Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción las normas de orden sanitario previstas en la Ley 9ª de 1979 y su reglamentación o las que la modifiquen, adicionen o sustituyan.</p> <p>Parágrafo. Los municipios certificados a 31 de julio de 2001 que hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán continuar haciéndolo, si cumplen con la reglamentación que se establezca dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley. Ningún municipio podrá asumir directamente nuevos servicios de salud ni ampliar los existentes y están obligados a articularse a la red departamental.</p> |
|--|--|--|

| | | |
|--|--|--|
| | <p>43.4. De Aseguramiento de la Población al Sistema General de Seguridad Social en Salud</p> <p>43.4.1. Ejercer en su jurisdicción la vigilancia y el control del aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los regímenes de excepción definidos en la Ley 100 de 1993.</p> <p>43.4.2. En el caso de los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, administrar los recursos financieros del Sistema General de Participaciones en Salud destinados a financiar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable de los corregimientos departamentales, así como identificar y seleccionar los beneficiarios del subsidio y contratar su aseguramiento.</p> | |
|--|--|--|

Fuente: Ley 715 de 2001, elaboración del autor.

En términos de recursos financieros, los sectores de educación y salud por disposición de la ley 715 de 2001, reciben el 83% del total del sistema general de participaciones, y representan las dos finalidades de gasto más grandes, tanto en departamentos y municipios, razón por la cual la atención de los diseñadores de la política de descentralización se ha concentrado principalmente en estos dos sectores.

Sector de agua potable y saneamiento básico

El tercer sector en cuanto a la magnitud de los recursos del sistema general de participaciones es el de agua potable y saneamiento básico, que en el año 2007 se incluyó constitucionalmente como uno de los sectores prioritarios. Desde el comienzo de la descentralización la responsabilidad básica por la provisión del servicio fue asignada a los distritos y municipios por el decreto 77 de 1987, pero en el año 2007 se permitió a los departamentos “concurrir” a la prestación de los servicios, para lo cual se les asignó una parte de los recursos del sistema general de participaciones, que fue deducida de los recursos de los municipios²⁴⁵. A diferencia de los sectores de educación y salud, en los cuales la ley 715 de 2001 (y previamente la ley 60 de 1993) establece la distribución entre los tres niveles de gobierno, en el caso de agua potable y saneamiento básico esta distribución fue realizada por la ley 142 de 1994 sobre servicios públicos, en la cual se establece claramente que corresponde a los municipios “asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada”; adicionalmente los municipios y distritos deben otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos y asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de la prestación del servicio²⁴⁶. A los departamentos les correspondía solamente una

²⁴⁵ Lo cual constituye una medida de recentralización, en este caso de municipios a departamentos, lo cual fue complementado con un papel de orientación muy fuerte de la Nación por la vía de los planes departamentales de agua que cuentan con recursos grandes nacionales de cofinanciación. Adicionalmente, la ley 1176 de 2007 determinó que los municipios deben certificarse para la administración de estos servicios y en caso de no obtenerla, la prestación de los servicios correspondería a los departamentos.

²⁴⁶ La ley 60 de 1993 estableció en su artículo 21 lo siguiente: ARTÍCULO 21. Participación para Sectores Sociales. Las participaciones a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinarán a las siguientes actividades: 4. En servicios de agua potable y saneamiento básico: preinversión en diseños y estudios; diseños e implantación de estructuras institucionales para la administración y operación del servicio; construcción, ampliación y remodelación de acueductos y alcantarillados, potabilización del agua, o de soluciones alternativas de agua potable y

función de asistencia a las empresas de servicios públicos, pero la ley 1176 de 2007 determinó que pueden concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante esquemas regionales, los cuales podrán promover, coordinar y/o cofinanciar en su operación²⁴⁷. Adicionalmente, la ley contempla la posibilidad de que los departamentos se encarguen de asegurar la prestación del servicio en los municipios o distritos no certificados²⁴⁸, y define las finalidades a las cuales pueden destinarse los recursos del sistema general de participaciones.

disposición de excretas; saneamiento básico rural; tratamiento y disposición final de basuras; conservación de microcuencas, protección de fuentes, reforestación y tratamiento de residuos; y construcción, ampliación y mantenimiento de jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes. Se trató de un esquema similar al de la ley 12 de 1986, dado que se señalaban las actividades a las cuales podían destinarse los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación, con énfasis en actividades de inversión y construcción de obras. Por su parte, el artículo 76 de la ley 715 de 2001, determinó lo siguiente: ARTÍCULO 76. *COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES*. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: 76.1. Servicios Públicos. Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

²⁴⁷ ARTÍCULO 3o. *COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS*. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas legales, corresponde a los departamentos ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico:

1. Concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante la promoción, estructuración implementación de esquemas regionales.
2. Promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.
3. Asegurar que se preste a los habitantes de los distritos o municipios no certificados en agua potable y saneamiento básico, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994.
4. Administrar los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación para Agua Potable y Saneamiento Básico de los distritos y municipios no certificados, con excepción del Distrito Capital de Bogotá.

PARÁGRAFO 1o. Los departamentos deben reportar la información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos, SUI, o el que haga sus veces, con la oportunidad y calidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

PARÁGRAFO 2o. Los departamentos de Amazonas Guainía y Vaupés tendrán la competencia para asegurar que se preste a los habitantes de las áreas no municipalizadas de su jurisdicción, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994.

²⁴⁸ ARTÍCULO 4o. *CERTIFICACIÓN DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS*. Los municipios y distritos al momento de la expedición de la presente ley seguirán siendo los responsables de administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico y de asegurar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. En todo caso, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional, en desarrollo de los siguientes aspectos:

- a) Destinación y giro de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, con el propósito de financiar actividades elegibles conforme a lo establecido en el artículo 11 de la presente ley;
- b) Creación y puesta en funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos;
- c) Aplicación de la estratificación socioeconómica, conforme a la metodología nacional establecida;
- d) Aplicación de la metodología establecida por el Gobierno Nacional para asegurar el equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Los distritos y municipios que presten directamente los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, deben cumplir adicionalmente, con los requisitos que establezca el Gobierno Nacional, por categorías de entidad territorial de acuerdo con el artículo 2o de la Ley 617 de 2000, en desarrollo de los siguientes aspectos:

- a) Cumplimiento de lo establecido en el artículo 6o de la Ley 142 de 1994;
- b) Implementación y aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo;
- c) Reporte de información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos, SUI, o el que haga sus veces, con la oportunidad y calidad que se determine;
- d) Cumplimiento de las normas de calidad del agua para el consumo humano, establecidas por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la entidad competente para adelantar el proceso de certificación o retirarla, según sea el caso, a los distritos y municipios en el aseguramiento de la prestación eficiente de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Los distritos y municipios están en la obligación de reportar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la información requerida.

Tabla 16 Distribución de competencias en el sector de agua potable y saneamiento básico entre niveles de gobierno

| Municipios | Departamentos | Nación |
|---|--|---|
| <p>5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.</p> <p>5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.</p> <p>5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.</p> <p>5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.</p> <p>5.5. Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.</p> <p>5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.</p> <p>Ley 715, artículo 76.</p> <p>Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.</p> | <p>7.1. Asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica, por parte de empresas oficiales, mixtas o privadas.</p> <p>7.2. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.</p> <p>7.3. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.</p> | <p>8.1. En forma privativa, planificar, asignar, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético.</p> <p>8.2. En forma privativa planificar, asignar y gestionar el uso del gas combustible en cuanto sea económica y técnicamente posible, a través de empresas oficiales, mixtas o privadas.</p> <p>8.3. Asegurar que se realicen en el país, por medio de empresas oficiales, mixtas o privadas, las actividades de generación e interconexión a las redes nacionales de energía eléctrica, la interconexión a la red pública de telecomunicaciones, y las actividades de comercialización, construcción y operación de gasoductos y de redes para otros servicios que surjan por el desarrollo tecnológico y que requieran redes de interconexión, según concepto previo del Consejo Nacional de Política Económica y Social.</p> <p>8.4. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa.</p> <p>8.5. Velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios.</p> <p>8.6. Prestar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios de que trata la presente Ley.</p> |

Fuente: Ley 142 de 1994, Elaboración del autor.

La situación en otros sectores

En otros sectores la ley 715 de 2001 no estableció una distribución detallada entre niveles de gobierno por lo cual se carece de una norma que presente en forma completa la situación; la ley incluyó unas funciones generales de la nación y de los departamentos, y enumeró las finalidades de gasto a las cuales los municipios y distritos

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional en el marco de sus competencias dará asistencia técnica a los distritos y municipios, para que estos adelanten las acciones encaminadas al cumplimiento de los requisitos a que hace referencia el presente artículo.

PARÁGRAFO 3o. Para efecto de la certificación de los distritos y municipios se aplicarán los siguientes plazos: Hasta 18 meses una vez expedida la presente ley para evidenciar el cumplimiento de los aspectos mencionados en el presente artículo, y un año adicional para aquellos municipios que por circunstancias no imputables a la administración municipal presenten problemas para evidenciar el cumplimiento de los aspectos mencionados. A los 2 años y medio de expedición de la ley entra en plena aplicación la descertificación.

pueden destinar los recursos del sistema general de participaciones, tal como puede verse en la siguiente tabla.

Tabla 17 Distribución de competencias en otros sectores según la ley 715 de 2001

| |
|--|
| <p>ARTÍCULO 73. COMPETENCIAS DE LA NACIÓN EN OTROS SECTORES. Corresponde a la Nación, además de las funciones señaladas en la Constitución y sin perjuicio de las asignadas en otras normas, las siguientes competencias:</p> <p>73.1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo del país, promoviendo su articulación con las de las entidades territoriales.</p> <p>73.2. Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales.</p> <p>73.3. Distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones y ejercer las labores de seguimiento y evaluación del mismo.</p> <p>73.4. Ejercer el seguimiento y la evaluación de los planes, programas y proyectos desarrollados por las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones y publicar los resultados obtenidos para facilitar el control social.</p> <p>73.5. Intervenir en los términos señalados en la ley a las entidades territoriales.</p> <p>73.6. Ejercer las labores de inspección y vigilancia de las políticas públicas sectoriales y vigilar su cumplimiento.</p> <p>73.7. Promover los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública.</p> <p>73.8. Dictar las normas científicas, técnicas y administrativas para la organización y prestación de los servicios que son responsabilidad del Estado.</p> <p>73.9 Los demás que se requieran en desarrollo de las funciones de administración, distribución y control del Sistema General de Participaciones.</p> |
| <p>ARTÍCULO 74. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS EN OTROS SECTORES. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.</p> <p>Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:</p> <p>74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.</p> <p>74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.</p> <p>74.3. Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan.</p> <p>74.4. Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.</p> <p>74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.</p> <p>74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.</p> <p>74.7. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento.</p> <p>74.8. Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda.</p> <p>74.9. Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.</p> <p>74.10. Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento.</p> <p>74.11. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios para el mismo efecto.</p> <p>74.12. Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental.</p> <p>74.13. Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar las artes en todas sus expresiones y demás manifestaciones simbólicas expresivas.</p> <p>74.14. <Numeral INEXEQUIBLE></p> <p>74.15. Participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados.</p> |
| <p>ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:</p> <p>76.1. Servicios Públicos Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.</p> <p>76.2. En materia de vivienda 76.2.1. Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. 76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.</p> <p>76.3. En el sector agropecuario 76.3.1. Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural. 76.3.2. Prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria. 76.3.3. Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.</p> <p>76.4. En materia de transporte 76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente. Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación. 76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.</p> <p>76.5. En materia ambiental 76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales. 76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano. 76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.</p> |

76.5.4. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

76.5.5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.

76.5.6. Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

76.5.7. Prestar el servicio de asistencia técnica y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales.

76.6. En materia de centros de reclusión

Los municipios en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, podrán apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

76.7. En deporte y recreación

76.7.1. Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.

76.7.2. Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.

76.7.3. Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.

76.8. En cultura

76.8.1. Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio.

76.8.2. Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio.

76.8.3. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.

76.8.4. Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural.

76.8.5. Formular, orientar y ejecutar los planes, programas, proyectos y eventos municipales teniendo como referencia el Plan Decenal de Cultura.

76.9. En prevención y atención de desastres

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.

76.10. En materia de promoción del desarrollo

76.10.1. Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo.

76.10.2. Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial.

76.11. Atención a grupos vulnerables

Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.

76.12. Equipamiento municipal

Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad.

76.13. Desarrollo comunitario

Promover mecanismos de participación comunitaria para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.

76.14. Fortalecimiento institucional

76.14.1. Realizar procesos integrales de evaluación institucional y capacitación, que le permitan a la administración local mejorar su gestión y adecuar su estructura administrativa, para el desarrollo eficiente de sus competencias, dentro de sus límites financieros.

76.14.2. Adelantar las actividades relacionadas con la reorganización de la administración local con el fin de optimizar su capacidad para la atención de sus competencias constitucionales y legales, especialmente: El pago de indemnizaciones de personal originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero por el tiempo de duración de los mismos; y, el servicio de los créditos que se contraten para ese propósito.

76.14.3. Financiar los gastos destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existentes a 31 de diciembre de 2000, siempre y cuando tales gastos se encuentren contemplados en programas de saneamiento fiscal y financiero, con el cumplimiento de todos los términos y requisitos establecidos en la Ley 617 de 2000 y sus reglamentos.

76.14.4. Cofinanciar cada dos años con la Nación la actualización del instrumento Sisben o el que haga sus veces.

76.15. En justicia

Los municipios podrán financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal.

76.16. <Numeral INEXEQUIBLE>

76.17. Restaurantes escolares

Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin de conformidad con establecido en artículo 2o., parágrafo 2o. de la presente ley, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas.

La ejecución de los recursos para restaurantes escolares se programará con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas.

Estos recursos se distribuirán conforme a fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general.

76.18. En empleo

Promover el empleo y la protección a los desempleados.

Fuente: Ley 715 de 2001

Como puede verse, la ley no realizó en los demás sectores una distribución de competencias entre niveles, sino una asignación de competencias a los distritos y municipios que se financiarían principalmente con los recursos transferidos, aunque sin realizar un cálculo de los costos de dichos servicios; en el caso de los departamentos la asignación es mucho más breve, dado que la ley 715 de 2001 no contempló recursos fiscales para su financiación. De otra parte, en muchos casos, las “competencias asignadas no son precisas”. Por ejemplo, participar en el sistema nacional de vivienda de interés social, promover proyectos de vivienda de interés social, tomar medidas necesarias para defender el ambiente, etc. En un caso tan importante como la atención a la población vulnerable la competencia no es obligatoria sino opcional, dado que el texto dice que podrán establecer programas de apoyo integral a población vulnerable pero no que deberán. La revisión de las normas sectoriales muestra el siguiente panorama en algunos de ellos.

Bienestar familiar y atención de poblaciones vulnerables. En este sector no existe norma alguna que establezca una clara distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno. La ley ha asignado a la nación la principal responsabilidad por el bienestar familiar y la protección de los niños, así como por la atención de la población desplazada, y en el año 2008 realizó el 84% del total de la inversión, correspondiendo a los departamentos y municipios apenas el 16%. Los departamentos y municipios son vistos como actores complementarios, de los cuales se espera que destinen recursos a funciones de atención de las poblaciones vulnerables, tal como lo establece la ley 715 de 2001, en forma poco precisa: “podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar”. Esta imprecisión en la distribución de competencias conduce a la existencia en un mismo municipio de servicios nacionales y municipales que apuntan a los mismos resultados.

Cultura, recreación y deporte. La ley 397 de 1997, reguladora del sector cultural, no establece una distribución explícita de competencias entre niveles de gobierno, pero asigna funciones tanto al gobierno central como a las entidades territoriales en varios temas; sin embargo, en la mayoría de ellos no precisa que le corresponde a cada uno y las funciones están redactadas en términos muy similares. En el caso de deporte y recreación tampoco existe una distribución explícita y clara de competencias.

Infraestructura de transporte. La ley 105 de 1993 establece las competencias de cada nivel de gobierno, las cuales son complementadas con las competencias fijadas en la ley 715 de 2001. Sin embargo, se trata también de una ley ordinaria y no orgánica y no está acompañada de la asignación de recursos suficientes para su adecuado cumplimiento.

Vivienda. En materia de vivienda las responsabilidades principales por la provisión corresponden a la nación y a los municipios, quedando un papel de menor importancia a los departamentos. El sector vivienda está reglamentado por diversas normas pero para efectos de la distribución de competencias entre niveles de gobierno, principalmente por la ley 3ª de 1991 y la ley 715 de 2001. La ley 3ª de 1991 establece las funciones que corresponden a los tres niveles de gobierno; la Nación tiene la responsabilidad general de dirección y coordinación del sistema nacional de vivienda de interés social y destina recursos del presupuesto nacional para la asignación de subsidios para soluciones de vivienda de interés social. Los departamentos tienen un papel complementario de asistencia y podrán cofinanciar programas, en la medida en que dispongan de recursos

propios. Finalmente los municipios son responsables principales de la ejecución del programa de subsidios y de las acciones adicionales tendientes a ofrecer soluciones de vivienda a la población más pobre.

Seguridad. La seguridad y conservación del orden público es fundamentalmente una competencia de la Nación, que presta los servicios de defensa, de policía y de seguridad interna y externa. No existe una norma que establezca la distribución de recursos entre niveles de gobierno y se observan disposiciones dispersas, de diferente naturaleza, que incluso abordan tanto el tema de las competencias de las entidades territoriales, como de las autoridades de dichas entidades.

Entre las funciones constitucionales de las asambleas se encuentra la de dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal. Igualmente en su artículo 303 establece que el gobernador “será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público” y de acuerdo con el Código de Régimen Departamental, son atribuciones de los gobernadores las siguientes: 1ª. Mantener el orden en el departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República; 4ª. Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley; 5ª. Estatuir lo relativo a la policía local, de acuerdo con las leyes y ordenanzas.

Por su parte el artículo 315 de la Constitución establece como atribución de los alcaldes “conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.” Sin embargo, el servicio de policía es central, de acuerdo con la propia constitución²⁴⁹, lo cual conduce a que el alcalde no cuente con suficientes instrumentos para su aplicación; adicionalmente la ley establece claramente que la función de conservación del orden público corresponde a la policía²⁵⁰. En este marco, la ley asigna funciones complementarias a los municipios y departamentos y los considera como una fuente de financiación de sus actividades. Sin embargo, la ley 136 de 1994, les otorga facultades de restricción de circulación y de imposición de medidas como el toque de queda.

Ambiente. No existe tampoco una clara distribución de competencias, pero las leyes han asignado la mayoría de funciones al gobierno central, dejando un papel menor a las entidades territoriales, especialmente a los departamentos; las ciudades mayores cumplen un papel más relevante por cuanto son las autoridades ambientales en su territorio, mientras que en el resto de los municipios esta tarea es cumplida por las corporaciones autónomas regionales, entidades del orden nacional.

²⁴⁹ Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

²⁵⁰ El Código de Policía (Decreto 1355 de 1970), asigna la competencia por la conservación del orden público interno a la policía: ARTÍCULO 2o. A la policía compete la **conservación del orden público interno**. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas. A la policía no le corresponde remover la causa de la perturbación.

Desarrollo agrícola rural. Es un sector en el cual tanto el gobierno central como las entidades territoriales tienen facultades amplias para la promoción del desarrollo agropecuario, pero ante la carencia de recursos de los departamentos y municipios sus acciones son bastante limitadas; las normas de descentralización asignaron a los municipios la tarea de prestar la asistencia técnica a los pequeños productores, pero no se ha hecho un esfuerzo por delimitar las tareas de cada nivel.

Promoción de desarrollo económico y generación de empleo. No existe una norma que regule integralmente la distribución de competencias entre niveles de gobierno, pero la gran mayoría de funciones corresponde a la nación, dejando un papel residual o marginal a las entidades territoriales.

Adicionalmente, los municipios tienen una competencia muy importante de regular el ordenamiento de su territorio, para lo cual tienen la facultad de decidir sobre los usos del suelo y la actividad edificadora. Esta es una antigua y tradicional competencia de los municipios que actualmente es reglamentada por la ley 388 de 1997.

En los dos últimos planes de desarrollo nacionales (2002-2006 y 2006-2010), se ha reconocido que existen problemas en la distribución de competencias, pero no se han tomado medidas efectivas para resolverlos. En el Plan de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario se señaló que se había avanzado en la precisión de competencias en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico pero que “para los otros sectores y servicios persisten problemas de definición de competencias y de rendición de cuentas” (DNP, 2003:272), aunque el texto no precisó los problemas; para resolverlos se propuso establecer tipologías de departamentos y municipios para redefinir la asignación de competencias (DNP, 2003:273). El Gobierno, sin embargo, no elaboró estas tipologías ni efectuó ninguna reorganización de competencias entre niveles de gobierno. En el Plan de Desarrollo 2006-2010, se reiteró la existencia del problema de insuficiente claridad en la distribución de competencias y se propuso la elaboración de un estatuto de la descentralización que regulará en forma integral la materia:

“A falta de una ley orgánica de ordenamiento territorial, la distribución de competencias en la práctica se ha establecido por la vía del desarrollo legislativo del artículo 356 y sus normas reglamentarias. La distribución de competencias entre la Nación, los departamentos, distritos y municipios y la garantía de financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales con el Sistema General de Participaciones, fue desarrollada por la Ley 715 de 2001, pero diversas normas sectoriales han asignado funciones a cada uno de los tres niveles de Gobierno, sin que exista una norma que regule de manera integral el tema de la distribución de competencias.” (Departamento Nacional de Planeación, 2007:477)

“Es claro que un modelo de descentralización tiene como punto de partida la delimitación clara y eficiente de competencias y, especialmente en un Estado Unitario, la garantía de flujos y procedimientos expeditos para lograr la articulación de la acción de cada uno de los niveles de Gobierno que intervienen en la prestación de un servicio; por ello en su propósito de profundizar el proceso de descentralización y con el fin de avanzar en la clarificación de las competencias, este Gobierno revisará y ordenará el régimen de distribución de

competencias entre la Nación y las entidades territoriales, tanto en lo que queda pendiente de los sectores de educación y salud, como en otros sectores. El logro de este propósito se hará mediante la expedición de un estatuto de la descentralización, el cual definirá los principios, criterios, estrategias, condiciones de gradualidad para distribuir competencias; establecerá instrumentos para articular los planes y programas, la asignación y ejecución de recursos complementarios; establecerá procesos claros para el seguimiento y control de las competencias asignadas y brindará orientaciones para evaluar el efecto del cumplimiento de las competencias de los gobiernos territoriales en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Se espera igualmente que el Estatuto de descentralización establezca estrategias más efectivas para garantizar gradualidad y heterogeneidad en la entrega de competencias, que establezca las diferentes opciones para asumir la gestión de competencias –alianzas estratégicas, asociatividad, delegación hacia arriba, etc.” (Departamento Nacional de Planeación, 2007:477-478).

A pesar de este compromiso, el gobierno nacional tampoco elaboró la propuesta de estatuto y por tanto el problema continúa vigente; en el ejercicio de planeación de largo plazo, denominado visión 2019, en el documento sobre descentralización y ordenamiento territorial el gobierno nacional insistió en la existencia de duplicidades e indefiniciones²⁵¹ en sectores como vías, agricultura, medio ambiente y vivienda e insistió en la necesidad de un estatuto²⁵² de la descentralización.

Las competencias normativas

Las competencias normativas de las entidades territoriales son muy reducidas y el Estado central se reserva la competencia de reglamentación en todos los sectores mediante la expedición de leyes y decretos reglamentarios. La Constitución menciona algunos campos en los cuales los departamentos y municipios, por medio de sus asambleas y concejos, pueden dictar normas, pero en todos los casos sujeto a las disposiciones legales. El campo donde tienen mayor autonomía es en materia de ordenamiento territorial, y específicamente en lo relativo a la regulación de los usos del suelo. El artículo 7° de la ley 388 de 1997 asigna a los municipios la siguiente competencia:

²⁵¹ “No obstante el importante avance en la distribución de competencias en educación y salud, considerados como dos de los sectores estratégicos para el desarrollo social del país, persisten duplicidades e indefiniciones en sectores como vías, agricultura, medio ambiente y vivienda, en los cuales se superponen responsabilidades entre la Nación, los departamentos y los municipios. Tal situación ocasiona duplicidades de gasto y problemas de coordinación de las acciones desarrolladas, por lo cual se requiere establecer una delimitación clara en las funciones de los diferentes niveles del Estado en estos sectores. El documento Conpes 3238 de 2003 incluye avances destacables en ese sentido. En el marco de las estrategias para el fortalecimiento de la gestión de los departamentos, en sectores diferentes a los de salud y de educación y como etapa previa a la descentralización, se abre la posibilidad de delegar a las administraciones departamentales funciones en sectores como el agropecuario, con base en su interés real por asumir la competencia y en sus capacidades técnicas, financieras y administrativas para atenderla de manera efectiva.” (Departamento Nacional de Planeación, 2007:12)

²⁵² “En el año 2019, el país deberá contar con un esquema claro de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. La primera se concentrará en funciones de planificación, regulación y control de los asuntos que garantizan los objetivos del Estado y de todas las atribuciones propias del nivel nacional, en tanto que las entidades territoriales se harán responsables de la planificación, coordinación y ejecución de la prestación de servicios a la ciudadanía.” (Departamento Nacional de Planeación, 2007:57) Para lograr esta meta se requiere: a. Formular un estatuto para la descentralización, en el cual se establezcan los principios, criterios, mecanismos y recursos necesarios para delegar, o bien descentralizar competencias nacionales a las entidades territoriales, en función de su capacidad administrativa y financiera, en cualquier sector que desarrolle una tarea descentralizada.

4. Los municipios y los distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la presente ley, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Recientemente la Corte Constitucional se pronunció sobre esta competencia al aceptar una demanda sobre un artículo del Plan Nacional de Desarrollo que facultaba al gobierno nacional para crear macro-proyectos urbanos, dentro de los cuales podía modificar las normas sobre ordenamiento territorial de los municipios; la Corte mediante sentencia C-149 de 2010, consideró inexecutable este artículo, dado que vulneraba la autonomía municipal. De otra parte, los departamentos y municipios tienen facultades para expedir reglamentos en materia de policía, pero dentro del marco dispuesto por la ley, la cual les deja un margen muy reducido de autonomía.

Competencias en redistribución

La función de redistribución le corresponde principalmente al Estado central, el cual cuenta con la facultad de regular la tributación en todos los niveles de gobierno y por tanto de definir un esquema con mayor o menor equidad; igualmente, por la vía del gasto el gobierno central tiene la facultad para redistribuir tanto entre las personas como entre los territorios. En el marco de la política de descentralización, el Estado central ha tomado medidas legales para que los recursos de transferencia a los departamentos y municipios se distribuyan con criterios de equidad territorial y personal. Durante la primera fase de la descentralización, las normas dieron especial énfasis a los municipios más pequeños y atrasados (y dentro de ellos promovieron que los recursos se dirigieran también a las zonas rurales, mucho más pobres), y a criterios de pobreza, tanto en términos absolutos, como relativos. Actualmente, en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, se otorga mayor peso al criterio de población beneficiada y población por beneficiar, en la perspectiva de alcanzar una cobertura completa, con lo cual se busca un propósito de nivelación entre todas las entidades territoriales; en el caso de los recursos destinados a los demás sectores (la denominada participación de propósito general), se mantiene un beneficio especial para los municipios menores de 25.000 habitantes, pero adicionalmente se incluye el criterio de pobreza como uno de los factores para calcular la distribución.

De otra parte, las leyes sobre distribución de competencias y recursos han determinado que los departamentos y municipios deben focalizar el gasto hacia la población más pobre y vulnerable, con lo cual se busca también que los recursos dentro de las entidades territoriales contribuyan a disminuir la pobreza extrema y por tanto a nivelar el acceso de la población a los servicios sociales y públicos básicos. La norma vigente²⁵³ establece la focalización hacia la población pobre y vulnerable en la siguiente forma:

“Artículo 94. Focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. El Conpes Social, definirá cada tres años los

²⁵³ Ley 715 de 2001, modificada por la ley 1176 de 2007.

criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, definirá las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización. En desarrollo de esta atribución, el Gobierno Nacional, en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de focalización, de manera preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar.

Para la definición de los criterios de egreso, suspensión o exclusión de las personas de las bases de datos, se tendrán en cuenta la aplicación de los principios de transparencia, igualdad y publicidad de la información, que no goce de protección constitucional o reserva legal, así como los principios constitucionales que rigen la administración de datos personales, de conformidad con las normas vigentes. Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social. Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial, deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos. Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos”.

De este modo, la función de redistribución comienza en la distribución de los recursos nacionales hacia los territorios, pero debe ser continuada por los gobiernos de departamentos y municipios, que deben garantizar que los recursos se dirijan principalmente hacia la población pobre y vulnerable.

Competencias en la función de estabilización

Las funciones de estabilización de la economía son competencia exclusiva del Estado central, que las ejecuta mediante diversas entidades que tienen responsabilidades en materia de política monetaria, crediticia, fiscal y de comercio exterior. Las entidades territoriales en su función fiscal están sometidas a los mandatos de ley, con el fin de evitar impactos negativos sobre la estabilidad macroeconómica del país.

4. Características de la distribución de competencias

La distribución de competencias refleja el modelo de descentralización adoptado en Colombia y presenta un conjunto de problemas, los cuales analizamos a continuación.

Limitada autonomía para las entidades territoriales

Examinamos antes el tema de la autonomía territorial que se expresa en distintos elementos del modelo de descentralización y específicamente en la distribución de competencias y en las facultades para su ejercicio. La ley 60 de 1993 estableció que los recursos transferidos a los municipios deberían ser destinados por estos en un 30% a educación, en 25% a salud, en 20% a agua potable y saneamiento básico, y 5% a cultura, recreación y deporte. El artículo que estableció estas cuotas fue demandado ante la Corte Constitucional, la cual mediante sentencia determinó que era exequible, considerando que dado que la Constitución determinó que la ley debería fijar las prioridades en la asignación del gasto, la manera de precisar estas prioridades era precisamente mediante la fijación de dichas cuotas. Los magistrados que salvaron su voto por oponerse a esta decisión, consideraron que la ley puede decir cuáles son las finalidades prioritarias pero que al fijar cuotas se vulneró la autonomía territorial por cuanto la ley entró a definir las magnitudes específicas y por tanto a asignar los recursos que al ser transferidos son propios de dichas entidades y deben ser distribuidos de acuerdo con sus prioridades particulares.

Este fallo de la corte ratificó una concepción de la descentralización territorial con baja autonomía, por cuanto las decisiones locales se deberían inscribir dentro de dichos porcentajes; posteriormente, la ley 715 de 2001 al crear el sistema general de participaciones, eliminó la distribución porcentual pero estableció un esquema de asignación de los recursos vinculado directamente a la población atendida y por atender, con lo cual los recursos continuaron siendo condicionados detalladamente a unas finalidades. La descentralización colombiana, por tanto, concibe principalmente a los departamentos y municipios como ejecutores de decisiones y políticas nacionales, pero con un margen de autonomía en la gestión, que puede ofrecer resultados muy diversos, como veremos más adelante. De otra parte, en su última reforma, la Constitución contempla que si un municipio alcanza coberturas completas en sectores prioritarios, podrá destinar mayores recursos a otras necesidades.²⁵⁴

La imprecisión de la distribución de competencias ha abierto un espacio muy grande para que la nación intervenga en servicios que son de naturaleza local, lo cual se observa en sectores como infraestructura vial, acueducto y alcantarillado, entre otros. Por la vía de la cofinanciación, que no se encuentra claramente reglamentada, la nación termina “orientando” la inversión local y realizando acciones en dichos servicios y obras que deberían estar a cargo de las entidades territoriales. En vez de asignar recursos mediante fórmulas automáticas, se establece un sistema por concurso mediante presentación de proyectos, que convierte a los municipios y departamentos en dependientes de decisiones discrecionales de las entidades nacionales.

²⁵⁴ Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia. Artículo 4º del Acto Legislativo No 4 de 2007.

Dispersión de la distribución y asignación de competencias en múltiples normas

Dado que hasta el momento no se ha expedido la ley orgánica de ordenamiento territorial se carece de un texto legal de nivel superior que contenga el panorama completo de las competencias que corresponden al Estado central y a las entidades territoriales. Por la vía del desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política se expidieron normas sobre competencias y recursos, inicialmente la ley 60 de 1993 y posteriormente la ley 715 de 2001 recientemente modificada por la ley 1176 de 2007. La norma más completa es la ley 715 de 2001, con sus modificaciones, pero la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales se realiza en esta norma solamente para los sectores de educación y salud.

La ley 715 de 2001 se concentra tanto en los sectores de educación y salud, que la propia Corte Constitucional considera que este es su objeto básico y con este argumento declaró inexequibles los numerales que autorizaban a los municipios a destinar recursos para apoyar las labores de orden público y seguridad.²⁵⁵ En todos los demás sectores, la ley incluye unas competencias generales comunes a todos los sectores para la Nación, señala algunas competencias generales a los departamentos con algunas menciones específicas en unos sectores, y asigna competencias a los municipios en una lista de diecisiete sectores o finalidades de gasto. Sin embargo, en ninguno de los sectores diferentes a educación y salud precisa qué le corresponde a cada nivel de gobierno²⁵⁶ y en algunos casos incluso establece una competencia discrecional al afirmar que los municipios “podrán” realizar determinada actividad. Esta distribución se realiza con mayor detalle en una multitud de leyes sectoriales ordinarias aunque no siempre en forma completa y precisa; el interesado en conocerlas debe hacer un enorme esfuerzo de búsqueda para tratar de tener un panorama aproximado de la situación. Es tan complejo el asunto que incluso el Departamento Nacional de Planeación al informar sobre el tema en su página web ofrece un documento incompleto sobre la materia²⁵⁷.

Según el artículo 356 de la CP, la ley debería fijar los servicios a cargo de la Nación, de los departamentos, los distritos y los municipios. Sin embargo, como señalamos, la ley 715 de 2001 realiza esta tarea solamente en educación y salud, lo cual parecería indicar un incumplimiento del mandato constitucional ¿Se subsana este vacío mediante la expedición de las leyes sectoriales ordinarias? Retomando la argumentación de la Corte Constitucional en la sentencia C-795 de 2000, la regulación de la distribución de

²⁵⁵ “Resulta de bulto y alejado de toda conexidad temática, el hecho de que en una ley encaminada a organizar la prestación de los servicios públicos de educación y salud, entre a regular competencias de las entidades territoriales en materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano.” (Sentencia C-617 de 2002, del 8 de agosto de 2002, página 33). Sin embargo, la ley 715 de 2001 se fundamenta en los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución que se refieren a las competencias de las entidades territoriales en general y no solamente a los servicios de educación y salud. Con este mismo argumento de la corte habría que declarar inexequibles los demás numerales que se refieren a competencias en otros sectores como cultura, recreación, deporte, agropecuario, etc.

²⁵⁶ Esto implica que no se realiza realmente una distribución. Distribuir: Dividir algo entre varias personas, designando lo que a cada una corresponde, según voluntad, conveniencia, regla o derecho. www.rae.es.

²⁵⁷ Ver DNP, Competencias Sectoriales por Nivel de Gobierno, Documento en PDF, Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/GestiónPúblicaTerritorial/Competencias/tabid/626/Default.aspx>, Consulta realizada el 24 de agosto de 2008. El documento tiene como última fecha de actualización el 31 de julio de 2003. No incluye información sobre las competencias en seguridad y justicia, por ejemplo, en desarrollo agropecuario no menciona el tema de la asistencia técnica agropecuaria y en otros sectores no desarrolla todos los aspectos. Si el propio DNP no tiene una visión completa del estado de la materia ¿qué esperar, por ejemplo, de un ciudadano interesado en estos asuntos?

competencias mediante leyes ordinarias²⁵⁸ no sería solamente inconstitucional sino que constituye una limitación a la autonomía conferida a las entidades territoriales.

“En esas condiciones, si relacionamos esos principios con los artículos constitucionales específicos que hablan del ordenamiento orgánico territorial, podemos concluir que la Carta ha querido conferir una especial fuerza normativa y una mayor estabilidad a ciertos contenidos del ordenamiento territorial, al establecer una reserva de ley orgánica en este campo. De esa manera la Carta busca una mejor sistematización de este trascendental tema, que no sólo está ligado a la eficiencia misma del cumplimiento de las funciones del Estado en el ámbito local y regional (CP art. 2º) sino que también busca proteger los derechos y competencias autónomas de las entidades territoriales (CP art. 287), en el marco de una República unitaria y una democracia participativa (CP art. 1º). En cierto sentido, esta legislación orgánica territorial representa, dentro del marco de la unidad nacional, una protección de la autonomía territorial y de todo lo que ella significa; es pues una garantía institucional de la autonomía territorial y de los derechos de las entidades territoriales (CP art. 287).” Sentencia 795 de 2000

Con base en estos argumentos, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 7º de la ley 388 de 1997, que distribuía las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales²⁵⁹.

Reglamentación detallada en educación, salud y agua potable y saneamiento básico

La ley 715 de 2001 escogió el camino de una distribución bastante detallada en materia de educación y salud, reflejando una concepción donde predominan los objetivos y el control nacional-sectorial sobre las entidades territoriales. En materia de coordinación puede tomarse, en un extremo, un enfoque de control por resultados, en el cual se fijan a las entidades territoriales resultados a alcanzar con metas verificables y se da un margen de libertad para que la entidad decida la forma específica para alcanzar dichos resultados. El otro camino es coordinar y controlar mediante una asignación detallada de las funciones específicas, reglamentando desde el centro una gran cantidad de materias y dejando por tanto un menor margen de autonomía para la decisión a las entidades territoriales²⁶⁰; este es el caso de educación y salud, principalmente, y en menor medida del sector de agua potable y saneamiento básico (que se reglamenta en la Ley 142 de 1994 y no en la ley 715 de 2001).

²⁵⁸ Según los argumentos expuestos por la Corte Constitucional para declarar inexecutable el artículo 7º de la ley 388 de 1997, que establecía la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación y las entidades territoriales, no se puede regular esta distribución mediante una ley ordinaria, dado que se trata de una materia reservada para ley orgánica, que es de orden superior. Se afirma en la Sentencia 795 de 2000: “Aunque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios, por sí solo no es suficiente para configurar el régimen básico de ordenamiento territorial. Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que “[L]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (C.P. art. 288).”

²⁵⁹ La ley 142 de 1994, en sus artículos 5º a 8º establece las competencias de los municipios, los departamentos y la nación en servicios públicos y se trata de una ley ordinaria también; sin embargo, estos artículos están vigentes. Podría pensarse que este es el único caso en el cual la propia Constitución hizo una referencia a una ley específica y no precisó que debería ser una ley orgánica.

²⁶⁰ Mintzberg, 1979.

En los demás sectores no se realiza una distribución tan detallada y precisa y en general, no se hace un esfuerzo por tener una visión de conjunto de los tres niveles y se incurre en otras situaciones problemáticas. De otra parte, según la Constitución Política se supone que el sistema general de participaciones debe servir para financiar la adecuada prestación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, pero la ley no aborda este tema ni plantea nada sobre la adecuación de los recursos asignados para servicios diferentes a educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

Duplicación en la asignación de competencias

En algunos sectores las leyes sectoriales asignan en varios casos prácticamente las mismas competencias a los departamentos, distritos y municipios, y en algunos casos incluso al gobierno central. Esto ocurre por ejemplo en cultura, recreación, deporte, ambiente, seguridad y convivencia para mencionar algunos sectores. A continuación se presentan algunos textos que evidencian esta situación. Uno de los principios básicos de la distribución de competencias es la delimitación clara de lo que corresponde a cada entidad territorial por cuanto es la base para la organización administrativa y el fundamento para la rendición de cuentas y la responsabilidad frente a la ciudadanía. De lo contrario no es posible saber cuál es la responsabilidad de cada entidad y sus autoridades.

Tabla 18 Duplicidad de competencias

| Sector | Departamento | Municipio |
|---------------------|---|---|
| Empleo | Ley 715 de 2001 74.15. Participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados. | Ley 715 de 2001 76.18. En empleo Promover el empleo y la protección a los desempleados. |
| Fomento a las artes | Ley 397 de 1997 Artículo 17. Del fomento. El Estado a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas, como elementos del diálogo, el intercambio, la participación y como expresión libre y primordial del pensamiento del ser humano que construye en la convivencia pacífica. Artículo 18. De los estímulos. El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, establecerá estímulos especiales y promocionará la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales. Para tal efecto establecerá, entre otros programas, bolsas de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural, y otorgará incentivos y créditos especiales para artistas sobresalientes, así como para integrantes | Ley 397 de 1997 Artículo 17. Del fomento. El Estado a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas, como elementos del diálogo, el intercambio, la participación y como expresión libre y primordial del pensamiento del ser humano que construye en la convivencia pacífica. Artículo 18. De los estímulos. El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, establecerá estímulos especiales y promocionará la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales. Para tal efecto establecerá, entre otros programas, bolsas de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural, y otorgará incentivos y créditos especiales para artistas sobresalientes, así como para integrantes |

| | | |
|--------------------------------|---|---|
| | de las comunidades locales en el campo de la creación, la ejecución, la experimentación, la formación y la investigación a nivel individual y colectivo en cada una de las siguientes expresiones culturales: | de las comunidades locales en el campo de la creación, la ejecución, la experimentación, la formación y la investigación a nivel individual y colectivo en cada una de las siguientes expresiones culturales: |
| Formación artística y cultural | Artículo 29. Formación artística y cultural El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará la formación y capacitación técnica y cultural, del gestor y el administrador cultural, para garantizar la coordinación administrativa y cultural con carácter especializado. Así mismo, establecerá convenios con universidades y centros culturales para la misma finalidad. | Artículo 29. Formación artística y cultural El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará la formación y capacitación técnica y cultural, del gestor y el administrador cultural, para garantizar la coordinación administrativa y cultural con carácter especializado. Así mismo, establecerá convenios con universidades y centros culturales para la misma finalidad. |
| Orden público y seguridad | 74.14. En materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano. 74.14.1. Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción. 74.14.2. Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República. ²⁶¹ | 76.16. En materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano. 76.16.1. Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción. 76.16.2. Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República. |

Fuente: Leyes sectoriales, elaboración del autor.

Asignación de competencias imprecisas o vagas

En varios casos se asignan competencias tan generales que resultan impracticables o no concretan ninguna tarea en particular. Por ejemplo, en materia ambiental la ley 715 de 2001 asigna a los departamentos la siguiente competencia: “74.9 Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.” Esta competencia puede ser muchas cosas y ninguna en particular. Este texto es además un buen ejemplo de una confusión frecuente entre las competencias administrativas y las competencias de contenido o misionales. Para prestar cualquier servicio es necesario que una entidad territorial elabore planes, programas de inversión y presupuestos, que organice una estructura administrativa, que adelante procesos de contratación, que realice actividades de seguimiento, control y evaluación. Estas son competencias generales, algunas de las cuales incluso están fijadas a las autoridades de las entidades territoriales y a las propias entidades en la Constitución Política. Sin embargo, con frecuencia se encuentra que se asigna a las entidades territoriales la competencia de formular y ejecutar planes o políticas en materia ambiental, en cultura, en deporte, etc., con lo cual no se dice nada sobre las competencias misionales. El punto central es definir si les corresponde la declaratoria y conservación de áreas protegidas, el fomento de la lectura, la recreación comunitaria, competencias en las cuales hay que formular los planes y demás instrumentos correspondientes.

²⁶¹ Estos artículos fueron declarados inexecutable.

Tabla 19 Competencias imprecisas

| |
|---|
| Ejemplo de competencias imprecisas de los departamentos en la ley 715 de 2001 |
| 74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios. |
| 74.9 Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables. |

Fuente: Ley 715 de 2001, elaboración del autor

Asignación de competencias de financiador de los servicios nacionales

Se supone que el Estado como titular de las competencias inicialmente las centraliza pero puede distribuirlas a las entidades territoriales, asignando los recursos para su financiación. En algunas normas, sin embargo, la competencia asignada a las entidades territoriales es financiar servicios centrales, con lo cual de alguna manera se invierte la lógica del proceso de descentralización. En este caso, se concibe a la entidad territorial como una fuente de recursos, ya sea de los recursos transferidos en el sistema general de participaciones o de sus recursos propios, para los programas nacionales, con lo cual se está reconociendo que la Nación no cuenta con las condiciones materiales para cumplir con las finalidades del Estado. Un ejemplo claro se encuentra en los numerales de la ley 715 de 2001 relativos al apoyo que deberían dar los departamentos y municipios a la fuerza pública y a la policía nacional, numerales que fueron declarados inexecutable por parte de la Corte Constitucional. Sin embargo, en otras normas se ha establecido este papel de cofinanciación de abajo hacia arriba.²⁶²

Tabla 20 Obligación de financiar servicios nacionales

| |
|--|
| Ley 715 de 2001, competencias de los municipios: |
| 74.14. En materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano. |
| 74.14.1. Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción. |
| 74.14.2. Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República. |
| Ley 62 de 1993 |
| ARTÍCULO 31. APOYO DE AUTORIDADES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. |
| Las autoridades departamentales y municipales podrán contribuir para la adquisición de equipos, dotaciones, mejoramiento de instalaciones, vivienda fiscal, apoyo logístico y de bienestar de la Policía Nacional. También podrán celebrar convenios con la nación para mejorar la seguridad pública sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a aquella. |

Fuente: Ley 715 de 2001 y ley 62 de 1993, elaboración del autor.

Asignación de competencias a las autoridades locales y a dependencias dentro de las entidades territoriales

Otra característica encontrada en algunas leyes sectoriales es la mezcla de asignación de competencias a la entidad territorial, a las autoridades de las entidades territoriales y a dependencias dentro de las entidades, llegando incluso en ciertos casos a ordenar la creación de ciertas dependencias. A tal extremo llegó esta situación de irrespeto de la autonomía, que generó problemas de financiación, para lo cual la ley 617 de 2000, de

²⁶² En el sector ambiental la propia Constitución estableció que la prestación de servicios supramunicipales (departamentales o regionales) serían financiados con recursos provenientes del impuesto predial de los municipios. Ver el artículo 317.

ajuste fiscal de las entidades territoriales, estableció que las entidades territoriales no estaban obligadas a crear dependencias que les habían exigido leyes anteriores:

Artículo 75. Libertad para la creación de dependencias. Sin perjuicio de las competencias que le han sido asignadas por la ley a los departamentos, distritos o municipios, éstos no están en la obligación de contar con unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas para el cumplimiento de las siguientes funciones: desarrollo de políticas de vivienda de interés social, defensa del medio ambiente y cumplimiento de las normas en materia ambiental, atención de quejas y reclamos, asistencia técnica agropecuaria, promoción del deporte, tránsito, mujer y género, primera dama, información y servicios a la juventud y promoción, casas de la cultura, consejerías, veedurías o aquellas cuya creación haya sido ordenada por otras leyes.

Las unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas a que se refiere el presente artículo sólo podrán crearse o conservarse cuando los recursos a que se refiere el artículo tercero de la presente ley sean suficientes para financiar su funcionamiento. En caso contrario las competencias deberán asumirse por dependencias afines.

Lo fundamental desde la perspectiva de la descentralización territorial es la precisión de las competencias de las entidades territoriales y la distribución con relación al Estado central. El servicio de educación, de salud, de agua potable, no es una competencia de los alcaldes o de los gobernadores, es una competencia de la entidad territorial. Dentro de la entidad le corresponden unas funciones a sus autoridades (dirigir, formular planes, aprobar los planes, reglamentar, ejecutar, etc.) y además según la necesidad administrativa se crean entidades o dependencias (secretarías de educación, entidades descentralizadas encargadas de las vías, etc.). Sin embargo, en muchos sectores la visión es, valga la redundancia, primordialmente sectorial, y se establecen sistemas nacionales dentro de los cuales las entidades territoriales e incluso sus autoridades se ven como parte del esquema dentro del cual la dirección y coordinación corresponde al Ministerio o entidad nacional respectiva. En esta lógica las entidades territoriales son vistas como “agentes” de la nación. Los casos extremos de esta concepción se evidencian cuando se presentan circunstancias como las siguientes: a) creación de dependencias en entidades territoriales por mandato de ley; b) asignación de funciones a entidades o dependencias en las entidades territoriales en leyes; c) asignación de funciones a autoridades de las entidades territoriales en decretos nacionales. Estos son ejemplos máximos de una concepción de la organización territorial del Estado que parecería no reconocer la existencia de un proceso de descentralización. En el recuadro siguiente se presentan algunos ejemplos.

Tabla 21 Asignación de competencias a autoridades y dependencias territoriales

Ley 181 de 1995

ARTÍCULO 66. Los entes deportivos departamentales deberán adoptar las políticas, planes y programas que, en deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre, establezcan el Instituto Colombiano del Deporte, COLDEPORTES, y el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 69. Los municipios, distritos y capitales de departamento que no tengan ente deportivo municipal contarán con un plazo máximo de un (1) año a partir de la fecha de promulgación de esta Ley, para su creación, y tendrán entre otras, las siguientes funciones (...).

Ley 98 de 1993, fomento del libro

ARTÍCULO 17. Las bibliotecas públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal darán atención al público, además de sus jornadas ordinarias de lunes a viernes durante los sábados, domingos y

festivos en un horario no inferior a cuatro (4) horas diarias en la jornada que corresponda a las necesidades de la comunidad a la que presta servicio.

Ley 115 de 1994

ARTICULO 151. Funciones de las Secretarías Departamentales y Distritales de Educación. Las secretarías de educación departamentales y distritales o los organismos que hagan sus veces, ejercerán dentro del territorio de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades nacionales y de conformidad con las políticas y metas fijadas para el servicio educativo, las siguientes funciones (...)

Ley 100 de 1993

ARTICULO 194. Naturaleza. La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo.

Fuente: Leyes sectoriales, elaboración del autor.

Asignación de competencias sin los recursos disponibles

La Constitución es clara en establecer que no se podrán asignar competencias a las entidades territoriales sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Sin embargo, en la propia ley 715 de 2001, aparte de los sectores de educación y salud, no se hace un planteamiento claro sobre la suficiencia de los recursos para financiar las competencias asignadas en los otros sectores. La ley 715 de 2001 no estuvo precedida de estudios técnicos suficientes en los demás sectores y el esquema consiste en asignar unos recursos a ver qué se puede hacer con ellos. Es evidente que el Estado colombiano no tienen los recursos suficientes para cumplir con todos los derechos y obligaciones establecidos en la Constitución Política, pero desde una perspectiva responsable cabría aproximarse a estimativos de las necesidades (que siempre implican una valoración normativa) en los diferentes sectores de forma tal que se estimara el déficit existente y se pudiera medir el avance en la solución de los problemas. Aparte de la ley 715 de 2001 es frecuente en muchas normas la asignación de competencias a las entidades territoriales y a sus autoridades, sin recursos financieros ni otros instrumentos; en el caso del orden público y la seguridad se establece que los alcaldes son máxima autoridad de policía, pero el medio para cumplir con la función es un servicio nacional.

La cofinanciación nacional no es autorizada con claridad por las normas

El artículo 356 establece que la Nación puede “financiar” con sus propios recursos las competencias a cargo de las entidades territoriales, pero la ley deberá señalar en cuáles casos teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad. En la ley 715 de 2001, por ejemplo, se establece que la Nación podría cofinanciar en el sector educativo la evaluación de logros, y en salud cofinanciar proyectos de inversión en salud, con recursos diferentes al SGP. Otras normas permiten esta financiación o cofinanciación y de hecho la Nación canaliza recursos en varios sectores donde las competencias son territoriales: agua potable y saneamiento básico, transporte urbano, educación, salud; sin embargo, no existe un estatuto de la financiación-cofinanciación nacional de servicios territoriales por parte de la Nación ni en las normas se hacen explícitos la manera en la cual se aplicaron los principios constitucionales. La cofinanciación nacional se convierte en la práctica en una manera de “orientar”, por decirlo suavemente, las decisiones locales. En la medida en que los

recursos nacionales sean una proporción creciente aumenta el poder nacional para incidir en la gestión local. En los comienzos de la descentralización se incluyeron normas (en el decreto 77 de 1987) que prohibían a las entidades nacionales seguir ejecutando acciones en las competencias asignadas a las entidades territoriales pero por la vía del sistema de cofinanciación se buscó superar parcialmente esta restricción. Este es un asunto que ha descrito con mucha claridad Hommes, cuando al examinar el proyecto de acto legislativo que reformó el sistema general de participaciones en 2007, señaló que se trataba de una decisión política y no técnica que buscaba aumentar el poder de la nación.

“¿Por qué hay que reformar la Constitución y restarles autonomía y recursos a los gobiernos regionales, si sería mucho más simple recortar el presupuesto del Gobierno Central?...Desde un punto de vista técnico los objetivos macroeconómicos y la austeridad fiscal que aspira el Gobierno alcanzar como fruto de la reforma al régimen de transferencias que propone, se podría obtener sacando del Presupuesto Nacional las partidas destinadas a financiar gastos de los municipios y departamentos que no le corresponde financiar y que son responsabilidad de los gobiernos locales. Esto cobijaría la cobertura educativa que ahora financia el Gobierno, los proyectos de agua potable, los recursos que van para programas y subsidios de salud, las vías terciarias y los caminos vecinales, los distritos de riego, subsidios de vivienda y demás gastos que son de la órbita municipal y departamental, que suman 3 billones de pesos en total. Pero entonces el gobierno perdería control sobre las actividades financiadas por este gasto y poder político pues esos gastos le confieren capacidad de legítimo manejo e intervención pero también le permiten hacer política, politiquería y ejercer un grado de control sobre la política regional.”

Se asignan competencias sin la voluntad nacional de permitir su aplicación

Tanto la Constitución como las leyes han asignado a los gobernadores y alcaldes funciones de coordinación de los servicios nacionales en su territorio y de participación en la toma de decisiones de la nación, especialmente en la formulación del plan de desarrollo nacional. Estas normas vienen desde la reforma constitucional de 1968 y tenían una sana intención “descentralizadora”. La idea es que la descentralización no solo consiste en la transferencia de competencias, recursos y capacidad de decisión sobre ciertas materias, sino también en la participación e incidencia de las entidades territoriales en las decisiones que se toman nacionalmente y se expresan territorialmente; se trata además de una visión democrática que busca que los territorios participen no solamente por la vía de los representantes en el Congreso sino directamente por sus autoridades. El cumplimiento de estas disposiciones requiere de la voluntad de las autoridades nacionales para su adecuado cumplimiento, pero en la práctica el Estado central se resiste a permitir una mayor participación de las entidades territoriales. Los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) lograron en su momento tener una participación en la discusión del presupuesto nacional pero luego se perdió esta atribución. La ley orgánica de planeación plantea que el Plan Nacional de Desarrollo debe formularse con la participación activa de las entidades territoriales pero el Departamento Nacional de Planeación cumple formalmente con este requisito, haciendo unos pocos foros de consulta con el fin de mostrar que ha cumplido la norma.

Ajuste del modelo a los criterios de distribución del federalismo fiscal.

En términos generales la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales en Colombia se ajusta al principio básico de asignación según el alcance de los beneficios, promovido por el federalismo fiscal, y equivalente al principio de subsidiariedad que establece que todo lo que puede ser gestionado adecuadamente en la instancia más cercana al ciudadano debe asignarse a los gobiernos locales. De este modo encontramos que la función de estabilización corresponde fundamentalmente al gobierno nacional, que cuenta con las herramientas de administración macroeconómica; la función de redistribución corresponde principalmente también a la nación, la cual cuenta con la política tributaria y la política de gasto, que implementa principalmente mediante la redistribución de recursos hacia las entidades territoriales más pobres y dentro de ellas hacia la población más pobre; la ley ha contemplado que los departamentos y especialmente los municipios focalicen dentro de sus territorios los recursos hacia la población más pobre, complementando de este modo la función redistributiva del nivel nacional. Finalmente, en materia de asignación de recursos encontramos que: a) La nación se especializa en las competencias de defensa, seguridad y policía; de justicia; de seguridad social en pensiones; de infraestructura vial nacional; y de promoción directa de actividades económicas (agricultura, industria, comercio exterior, minas y energía, telecomunicaciones); b) Los departamentos se especializan en la prestación de los servicios de salud que tienen un alcance supramunicipal, en la prestación del servicio educativo en los municipios menores de 100.000 habitantes que carecen de capacidad; y en infraestructura vial regional; c) Los municipios por su parte tienen la responsabilidad principal por la prestación del servicio educativo desde el preescolar hasta el nivel medio; por asegurar la población pobre al régimen subsidiado en salud; por los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, distribución de energía y telefonía fija; por la infraestructura vial urbana y las vías terciarias y veredales; y por la regulación de los usos del suelo y el ordenamiento territorial.

Homogeneidad y certificación

Dentro del proceso de descentralización territorial en Colombia se han asignado casi siempre las mismas competencias a todos los municipios y departamentos, sin establecer diferencias con base en sus características o capacidad. Igualmente, buena parte de las transferencias a los municipios han sido automáticas y no exigen del receptor el cumplimiento de requisitos específicos. Sin embargo, el diseño del proceso y las normas han incorporado algunas medidas que apuntan a reconocer las diferencias en la capacidad de las entidades territoriales para el cumplimiento de las competencias y a establecer procedimientos para mejorar la capacidad de gestión con el fin de poder asumir las competencias y administrar los recursos transferidos. Estos últimos procedimientos se conocen como los procesos de certificación, dentro de la experiencia colombiana.

La primera referencia a un proceso de certificación se encuentra en la ley 10 de 1990, por la cual se reorganizó el sistema nacional de salud, en el marco de la descentralización territorial. Esta ley distribuyó las competencias entre niveles de gobierno y estableció que los recursos del sector que el centro venía administrando deberían ser transferidos a los departamentos, distritos y municipios. Sin embargo, para tener acceso al manejo de estos recursos, los municipios deberían cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 37 de la ley, que apuntaban a garantizar la

existencia de unas condiciones institucionales indispensables para la adecuada prestación del servicio.

La idea de establecer requisitos para acceder a la administración de los recursos fue retomada por la ley 60 de 1993, que reguló la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno, en desarrollo de lo dispuesto en la Constitución de 1991. La ley 60 de 1993 estableció dos pasos en los procesos de acreditación necesarios para administrar los recursos del situado fiscal para los sectores de educación y salud. En primer lugar deberían acreditarse los departamentos y distritos, de acuerdo con las condiciones y procedimientos establecidos en los artículos 14 y 15. Estas condiciones consistían en demostrar la existencia de recursos o procesos administrativos requeridos para una adecuada administración de los servicios: sistemas de información, metodologías de planeación y elaboración de planes sectoriales, planes para asumir la prestación de los servicios, reglas y procedimientos aprobados por la Asamblea para distribuir los recursos dentro del departamento, organización de la estructura administrativa y de la planta de personal. La ley daba un plazo de cuatro años para la acreditación de los departamentos y distritos.

En segundo lugar, una vez acreditados los departamentos, estos podían a su vez adelantar procesos de acreditación de sus municipios siguiendo las condiciones y procedimientos establecidos en el artículo 16, que son muy similares a los señalados anteriormente. En caso de incumplimiento de las reglas por parte de los municipios, los departamentos podían, con autorización del Ministerio, subordinar el ejercicio de las funciones al cumplimiento de planes de desempeño. Las disposiciones de la ley 60 de 1993 sobre acreditación fueron reglamentadas por los decretos 2886 de 1994 y 1060 de 1995, los cuales básicamente precisan y organizan los requisitos establecidos a las entidades territoriales para lograr su certificación y la autorización para el manejo de los recursos de transferencia.

En el año 2001 mediante el acto legislativo No 1 se modificó el sistema de transferencias existente hasta ese momento, consistente en una participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y en el situado fiscal para financiar la educación y la salud en los departamentos y distritos del país. Dicho acto legislativo creó el sistema general de participaciones conformado por una participación para educación, otra para salud y una tercera de propósito general. Mediante la ley 715 de 2001 se desarrollaron los nuevos mandatos constitucionales y se reorganizó la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno. El esquema de la certificación del cumplimiento de requisitos como paso previo para la asunción de las competencias y la administración de los recursos transferidos, se mantuvo en el sector educativo, aunque con algunas modificaciones.

En su artículo 20, la ley estableció que los departamentos y distritos están certificados por mandato de la norma. Igualmente dispuso que el gobierno central debiera certificar a los municipios mayores de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Los municipios menores de cien mil habitantes podrán certificarse si así lo desean y si cumplen con los requisitos que señale el gobierno. Le corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de estos municipios, para lo cual tienen un plazo de seis meses contados a partir de la presentación de la solicitud por parte del municipio. Los municipios certificados están en la obligación de demostrar en cualquier momento que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio educativo. En caso de no

poder hacerlo podrán perder la certificación y el servicio será administrado nuevamente por el departamento.

El proceso de certificación está reglamentado actualmente por el decreto 2700 de 2004, emitido por el Ministerio de Educación. Los requisitos que los municipios menores de 100 mil habitantes deben acreditar para ser certificados son:

- a) Plan de desarrollo municipal armónico con las políticas nacionales.
- b) Establecimientos educativos organizados para ofrecer el ciclo de educación básica completa.
- c) Planta de personal definida de acuerdo con los parámetros nacionales.
- d) Capacidad institucional para asumir los procesos, y el sistema de información del sector educativo.

El decreto precisa el contenido y alcance de cada uno de los requisitos señalados. En lo correspondiente a la capacidad institucional establece lo siguiente en el artículo 6: Artículo 6°. Capacidad institucional para asumir los procesos y el sistema de información del sector educativo. Previamente a la solicitud de certificación y con base en los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional el municipio ejecutará el plan de modernización que le permita asumir técnicamente las funciones para la administración del servicio educativo. Una vez culminada la ejecución del plan de modernización, el municipio acreditará que ha implantado los procesos misionales y de apoyo, los sistemas de información adecuados a los mismos y que los responsables los operan de acuerdo con los procedimientos establecidos. Los departamentos deberán prestar apoyo a los municipios para que adelanten su proceso de certificación.

La ley 1176 de 2007 extendió el esquema de certificación al sector de acueductos y alcantarillados, determinando que todos los municipios deberán cumplir con este requisito según los parámetros que establezca la Superintendencia de Servicios Públicos; en caso de incumplimiento, los municipios podrían perder la competencia para administrar el servicio.

Capítulo 5. Recursos

Para alcanzar los objetivos de la descentralización territorial, la política pública definió competencias de las entidades territoriales, con énfasis en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, como vimos en el capítulo anterior. El cumplimiento adecuado de estas competencias está relacionado inicialmente con la disponibilidad de recursos financieros por parte de los departamentos y municipios. El propósito de este capítulo es describir y hacer un balance de la asignación de recursos financieros, para lo cual revisamos en primer lugar la situación actual, en segundo lugar la evolución de las políticas en la materia para concluir con un balance crítico de la situación. Como veremos, la descentralización colombiana se caracteriza por una gran concentración del recaudo tributario en el gobierno central pero una mayor descentralización en el gasto, lo cual se debe a la existencia de un sistema de transferencias del centro hacia las entidades territoriales; de otra parte, la gran mayoría de municipios y departamentos tiene una base económica muy precaria y por tanto sus recursos fiscales propios son bastante reducidos lo cual conduce que ante mayores responsabilidades de gasto dependan en buena proporción de las transferencias nacionales. El sistema de transferencias es el principal instrumento fiscal de la descentralización y apunta al cumplimiento de muy diversos objetivos.

La Constitución establece las normas básicas que regulan las fuentes de recursos de los gobiernos territoriales. La determinación de los impuestos que pueden ser recaudados por departamentos y municipios es una facultad del Congreso Nacional²⁶³ pero la ley puede otorgar responsabilidades en cuanto a la administración y fijación de tarifas. Además, una vez establecidos, la Constitución garantiza los impuestos territoriales, y prohíbe que sean trasladados a la nación o que la ley establezca exenciones o tratamientos preferenciales y sobretasas²⁶⁴.

Complementariamente a sus recursos propios, las entidades territoriales reciben por parte del Estado central las transferencias correspondientes a las participaciones para educación, salud, agua potable y saneamiento básico y propósito general del Sistema General de Participaciones y tienen derecho a recursos del fondo nacional de regalías con énfasis en minería, ambiente y proyectos regionales de inversión. Adicionalmente las entidades territoriales pueden tomar créditos internos y externos con sujeción a las reglamentaciones legales, pero el endeudamiento no podrá exceder su capacidad de pago.

²⁶³ “En efecto, pese a que la Carta de 1991 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, según lo estipulan los artículos 300.4 y 331.4 de la Carta. En otros términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley y ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijen”. Sentencia de la Corte Constitucional del 15 de septiembre de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, citado por Restrepo (2003:437).

²⁶⁴ Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317. Artículo 317. Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder el promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y la conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Tabla 22 Ingresos de las territoriales en la Constitución de 1991

| FUENTE | DESCRIPCION |
|-------------------------|--|
| Impuestos | Las entidades territoriales cuentan con impuestos propios que gozan de protección constitucional y no pueden ser trasladados a la Nación. (art 338 y 362) |
| Ingresos tributarios no | Los departamentos cuentan con ingresos no tributarios de propiedad exclusiva. (art. 362) |
| Transferencias | Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. (art 356) |
| Endeudamiento | Las entidades territoriales tienen derecho a emitir títulos y bonos de deuda pública y a contratar crédito externo de conformidad con lo que disponga la ley (art. 295) pero el endeudamiento no puede exceder la capacidad de pago (art.364), |
| Regalías | Las entidades territoriales tienen derecho a participar en las regalías y compensaciones por la explotación de los recursos naturales no renovables (art.360) y tienen acceso al fondo nacional de regalías para la financiación de proyectos (art.361) |
| Cofinanciación | La nación podrá concurrir a la financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, en las condiciones que establezca la ley (art. 356). |

Fuente: Constitución Política de Colombia, elaboración del autor.

A comienzos de la década de los ochenta los departamentos y municipios ya contaban con una estructura básica muy similar a la presentada en el cuadro anterior, la cual ha tenido algunos cambios desde ese momento. Las principales medidas tomadas durante el proceso de descentralización con el fin de fortalecer las finanzas territoriales son las siguientes:

- a) La cesión de algunos impuestos nacionales o la creación de nuevos impuestos, así como el mejoramiento de normas y procedimientos tributarios. Se destaca aquí la ley 14 de 1983 que constituye un paquete integral de medidas orientadas a aumentar los ingresos propios territoriales. Igualmente, la creación de la sobretasa a la gasolina y al ACPM.
- b) La transferencia efectiva del situado fiscal en la Constitución de 1991 a los departamentos, y actualmente de los recursos para educación y salud del sistema general de participaciones. Antes de la ley 60 de 1993, el situado se distribuía entre departamentos pero era administrado por entidades desconcentradas del nivel nacional, aunque con participación del departamento. La ley 715 de 2001 modifica el sistema de participaciones eliminando el situado fiscal, pero garantiza recursos de la participación de educación y salud para financiar los servicios a cargo de los departamentos.
- c) El incremento de las transferencias a los municipios, la inclusión de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación en la Constitución Política y luego la creación del Sistema General de Participaciones, que comprende los recursos de transferencia para departamentos, distritos y municipios.
- d) El acceso al Fondo Nacional de Regalías como una fuente para la financiación de proyectos de inversión regional y en los sectores de la minería y el ambiente.

- e) El acceso a crédito de desarrollo en la Financiera de Desarrollo Territorial, entidad crediticia de segundo nivel creada en 1989 con el fin de promover el desarrollo de departamentos y municipios.
- f) La creación del sistema nacional de cofinanciación en 1992, el cual fue desmontado posteriormente, pero se han establecido programas nacionales de cofinanciación en algunos sectores.

La ley 14 de 1983 se expidió unos años antes del conjunto²⁶⁵ de normas que impulsan la primera etapa de la reforma descentralizadora en Colombia pero se considera parte integral del proceso. Es resultado de la discusión previa sobre el fortalecimiento de las entidades territoriales con base en sus propias fuentes de ingreso y retoma las recomendaciones de la misión de finanzas intergubernamentales consignadas en su informe de 1981. En lo relativo a los ingresos de los departamentos la ley 14 de 1983 cedió el impuesto de timbre nacional sobre automotores y estableció medidas tendientes a racionalizar el impuesto de circulación y tránsito y timbre nacional sobre automotores; el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas; el impuesto al consumo de cigarrillos; y el impuesto y subsidio a la gasolina motor. Salvo la cesión del impuesto de timbre, esta ley no introdujo nuevos impuestos y se enfocó a tratar de mejorar los tributos existentes. En el caso de los municipios, la ley 14 de 1983 tomó medidas para mejorar el recaudo de los impuestos predial y de industria y comercio, dentro de las cuales se destaca la actualización automática anual de los avalúos catastrales.

1. Impuestos

La Nación concentra los impuestos más importantes y dinámicos, renta y valor agregado, los departamentos se financian principalmente con los impuestos al consumo de cerveza, licores y cigarrillos, y los municipios con el impuesto a la propiedad inmueble y a los establecimientos de industria y comercio.

Tabla 23 Principales impuestos por nivel de gobierno

| NACION | DEPARTAMENTO | MUNICIPIOS |
|--|------------------------|-------------------------|
| Impuesto de renta | Impuesto al consumo de | Impuesto predial |
| Impuesto al valor agregado | cerveza. | Impuesto de industria y |
| Impuestos al comercio exterior. | Impuesto al consumo de | comercio |
| Impuesto a las transacciones financieras | licores. | |
| | Impuesto al consumo de | |
| | cigarrillos | |

Fuente: Elaboración del autor

De acuerdo con la compilación de normas tributarias departamentales realizada por el Ministerio de Hacienda (2000) los departamentos cuentan con 13 impuestos, con la contribución de valorización, con la posibilidad de autorizar cinco estampillas para la financiación de bienes y servicios específicos, y con los monopolios de licores, loterías y juegos de azar destinados al sector salud. Los impuestos gravan la propiedad de vehículos, el consumo de licores, cervezas y cigarrillos, el consumo de gasolina y ACPM, la inscripción de actos en las oficinas de registro de instrumentos públicos, la

²⁶⁵ La elección popular de los alcaldes, la creación de mecanismos de participación ciudadana, el incremento de las transferencias a los municipios y la asignación de funciones de inversión en educación, salud, agua potable, vías, infraestructura urbana y otros sectores de carácter local.

compra de loterías y los premios, y las actividades deportivas e hípcas. Las estampillas se han autorizado con el propósito de financiar bienes y servicios particulares como los ancianatos, la electrificación y las obras de infraestructura. La contribución de valorización es un instrumento disponible por todos los niveles de gobierno con la finalidad de financiar las obras públicas. Finalmente, el monopolio de los licores y juegos de azar ofrece una fuente de ingresos a los departamentos con destino principal a la salud.

La estructura tributaria de los departamentos se ha venido conformando parcialmente a lo largo del tiempo; muchos de los tributos provienen de normas expedidas a comienzos del siglo XX y no se ha expedido nunca un estatuto tributario integral. Con base en la ley 3 de 1986 que estableció el estatuto básico de la administración departamental, se expidió el Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental, que compiló las normas vigentes en ese momento. Después de 1986 se han expedido diversas normas y realizado modificaciones a los tributos existentes sin que exista una codificación actualizada²⁶⁶.

Tabla 24 Lista de impuestos y tributos departamentales

| Tributo | Norma | Destinación específica |
|---|-------------------------------------|---|
| Impuestos | | |
| Impuesto vehículos automotores | Ley 488 de 1998. | |
| Sobretasa a la gasolina motor extra y corriente | Ley 488 de 1998. | Hasta el 40% para prepagar deuda interna contratada previamente para proyectos de inversión. |
| Sobretasa al ACPM. | Ley 488 de 1998. | El recaudo debe destinarse al mantenimiento de la red vial. |
| Impuesto de registro | Ley 223 de 1995. | |
| Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas | Ley 223 de 1995 | 8 puntos porcentuales para educación y salud |
| Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares | Ley 223 de 1995 | |
| Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado | Ley 223 de 1995 | |
| Impuesto al degüello de ganado mayor | Ley 8 de 1909. Decreto 1222 de 1986 | |
| Impuestos a premio de loterías | Decreto 1222 de 1986. | Los recursos se destinarán a las escuelas de ciegos o de ciegos y sordomudos. Ley 143 de 1938. |
| Impuesto sobre la venta de loterías | Decreto 1222 de 1986. Artículo 164. | Los recursos se destinarán exclusivamente a asistencia pública. |
| Impuesto sobre eventos deportivos y similares | Ley 78 de 1996. | Decreto 1222 de 1986. Construcción, dotación, sostenimiento y reparación de instituciones asistenciales y hospitalarias sin ánimo de lucro. |
| Gravamen a concursos y apuestas | Ley 6 de 1992. | Servicios de salud. |

²⁶⁶ Sobre el particular planteaba el Ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo: “Este inmenso océano de normas, leyes, decretos y sentencias que regulan aspectos fundamentales para la toma de decisiones en la gerencia pública es hoy en día uno de los problemas más críticos que enfrenta cualquier administrador público en Colombia. A la proliferación de reglas jurídicas hay que añadirle el hecho de que en materia territorial no se encuentra en la actualidad una normatividad debidamente organizada o codificada.” (Restrepo, 2003:7) “Un buen ejemplo lo encontramos en materia tributaria.”

| | | |
|--|---|---|
| hípicos o caninos | | |
| Contribución sobre contratos | Ley 418 de 1997. Prorrogada por tres años por la ley 548 de 1999. | Seguridad |
| Estampillas | | |
| Estampilla pro-ancianatos | Ley 48 de 1986. | Centros de bienestar del anciano. |
| Estampilla pro-desarrollo departamental | Decreto 1222 de 1986, artículo 170. | Construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. |
| Estampillas pro-desarrollo fronterizo | Ley 191 de 1995 | Infraestructura para el desarrollo |
| Estampilla pro-electrificación rural | Decreto 1222 de 1986. | Electrificación rural. |
| Estampilla Pro-cultura | Ley 397 de 1997 | Cultura |
| Contribuciones | | |
| Contribución de valorización | Decreto 1222 de 1986 | Obras públicas |
| Monopolios | | |
| Monopolio sobre licores | Decreto 1222 de 1986. | Servicios de salud y educación |
| Monopolio sobre loterías | Decreto 1222 de 1986. | Asistencia pública. |
| Monopolio sobre juegos de apuestas permanentes | Ley 10 de 1990. | Salud |

Fuente: Ministerio de Hacienda (2000).

Los impuestos y rentas departamentales además de su origen diverso a lo largo del tiempo presentan dos características adicionales; por una parte, en buena parte de ellos se trata de ingresos con destinación específica, lo cual ratifica o establece la asignación de funciones a los departamentos. En otros casos, se trata de fuentes transitorias, como las estampillas, que se autorizan por un período determinado, y no obligatorias sino opcionales a discreción de los gobernadores y las asambleas.

Recursos propios de los municipios

Los recursos propios de los municipios se clasifican en tributarios (directos e indirectos), no tributarios y contribuciones, tal como se muestra en la siguiente tabla. Son aquellos recursos que se recaudan con base en el potencial económico de cada municipio y que dependen de sus procesos administrativos. Las fuentes de recursos tributarios establecidos en la normatividad son más de 20 pero en la práctica solamente 3 o 4 de ellos concentran la mayoría de los ingresos que recaudan los gobiernos locales: impuesto predial, impuesto de industria y comercio, circulación y tránsito y la sobretasa a la gasolina. Dentro de los recursos no tributarios se destacan las tasas o tarifas de los servicios públicos y las multas que pueden establecer los gobiernos locales por infracción a las normas. Finalmente, dentro de las contribuciones se destacan la valorización y la participación en la plusvalía. La valorización consiste en un cobro realizado a los predios que se benefician directamente por la construcción de infraestructura física. La participación en plusvalía es una contribución que se cobra sobre el mayor valor generado en los predios como consecuencia de decisiones administrativas tales como el cambio en los usos del suelo o en las normas de edificación. La valorización ha sido una fuente importante para algunos municipios en algunos períodos y la participación en plusvalías es una fuente nueva que apenas comienzan a explorar los gobiernos locales.

Tabla 25 Fuentes de recursos propios de los gobiernos municipales

| |
|---|
| <p>1. Recursos Tributarios</p> <p>a. Impuestos Directos</p> <p>1. Predial</p> <p>2. Circulación y tránsito</p> <p>b. Impuestos Indirectos</p> <p>3. Industria y Comercio</p> <p>4. Avisos y Tableros</p> <p>5. Espectáculos Públicos</p> <p>6. Sacrificio de Ganado menor</p> <p>7. Degüello de Ganado menor</p> <p>8. Casinos (Juegos Permitidos)</p> <p>9. Rifas y Apuestas</p> <p>10. Ventas por el Sistema de Clubes</p> <p>11. Apuestas Mutuas</p> <p>12. Estampilla Pro-Electrificación Rural</p> <p>13. Extracción de Material de Río</p> <p>14. Delineación Urbana</p> <p>15. Uso del Subsuelo</p> <p>16. Sobretasa a la Gasolina</p> <p>17. Ocupación de vías</p> <p>18. Registro de Patentes, Marcas y Herretes</p> <p>19. Impuesto a la Explotación de Oro, Plata y Platino</p> <p>20. Otros (transferencia del sector eléctrico, impuesto sobre el servicio de alumbrado público, impuesto al transporte de hidrocarburos, gravámenes a concursos hípicos y caninos)</p> <p>2. Recursos no tributarios</p> <p>a. Tasas (tarifas)</p> <p>Se cobran como contraprestación por los servicios municipales (agua, energía, teléfono).</p> <p>b. Multas y Sanciones</p> <p>Cobro de multas y sanciones por contravenciones a las normas y reglamentos de policía y disposiciones administrativas locales.</p> <p>c. Contribuciones</p> <p>Contribución de valorización</p> <p>Contribución especial sobre contratos de obra pública</p> <p>Participación en la plusvalía</p> |
|---|

Fuente: www.dnp.gov.co/descentralizacion/recursos propios

2. Transferencias

La ley 12 de 1986 incrementó la participación municipal en el impuesto a las ventas (luego el impuesto al valor agregado) y no tomó ninguna medida con relación a los departamentos. En la segunda etapa del proceso, la Constitución de 1991 determinó la transferencia efectiva del situado fiscal a los departamentos, recursos que hasta el momento eran administrados por entidades desconcentradas del nivel nacional, y creó la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación, con base en la transferencia previa, calculada como una proporción del impuesto al valor agregado. Esta disposición constitucional fue reglamentada por la ley 60 de 1993 sobre recursos y competencias entre niveles de gobierno. Este esquema estuvo vigente hasta el año 2001 cuando el acto legislativo No 1 de dicho año modificó el sistema de participaciones y eliminó los fondos por entidad territorial y los organizó sectorialmente creando la participación de educación, la participación de salud y la participación de propósito general, a las cuales se agregó en 2007 la participación para agua potable y saneamiento básico.

2.1. La participación municipal en el impuesto al valor agregado

La primera medida dentro del proceso de descentralización con respecto a las transferencias fue aumentar la proporción del impuesto al valor agregado que recibían los municipios, del 25% en 1985 al 50% en el año 1992. Esta decisión tuvo como propósito principal permitir que los municipios tuvieran recursos para realizar obras de infraestructura en sectores como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, e infraestructura vial, entre los más importantes, como respuesta al diagnóstico que indicaba serios problemas en la disponibilidad de esta infraestructura y los servicios correspondientes; igualmente buscaba garantizar que los recursos llegaran a las zonas rurales²⁶⁷, y en mayor proporción a los municipios menores de 100.000²⁶⁸ habitantes, con el fin de incrementar su capacidad fiscal y disminuir las diferencias regionales en el acceso a los servicios. Adicionalmente, en el diseño de la transferencia se incluyó una proporción de recursos que se asignaría con base en el incremento del impuesto predial, como medio para estimular el esfuerzo fiscal.

Esta transferencia, que fue creada en 1968, se calculaba como una proporción del total del recaudo del ingreso al valor agregado, la fuente más importante de recursos del Estado central, y se determinó que pasara de 25% a 50% en un período de 6 años, con el fin de permitir que los municipios adquirieran experiencia en la planeación y ejecución de estos recursos.

La ley determinó que el incremento de 25 puntos porcentuales se destinaría en su gran mayoría, 16,8 puntos (a los cuales se llegaría mediante incrementos graduales en el año 1992), a los municipios menores de 100.000 habitantes; las bolsas de recursos resultantes de esta distribución se repartirían entre los municipios de acuerdo con su participación en la población total, y una pequeña fracción, como ya mencionamos, con base en el mejoramiento del recaudo predial. Los recursos que recibía cada municipio en exceso de la participación recibida antes de la vigencia de la norma, deberían destinarse en su totalidad a inversión, mientras que lo recibido hasta ese momento podía destinarse tanto a funcionamiento como a inversión, con lo cual se permitía que los municipios más pobres pudieran financiar su aparato administrativo. La parte que obligatoriamente debía destinarse a inversión la distribuían los municipios en una lista de 12 finalidades de gasto. Finalmente, la transferencia nacional no exigía que los municipios aportaran una contrapartida, se trataba de una transferencia automática, por fórmula.

En el año de 1992, el gobierno nacional con el objeto de “orientar” la inversión de las entidades territoriales hacia propósitos nacionales creó el sistema nacional de cofinanciación²⁶⁹, como un sistema de fondos del presupuesto nacional, orientado a apoyar proyectos en las competencias propias de las entidades territoriales²⁷⁰.

²⁶⁷ ARTICULO 8o. En los municipios donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50% de la participación del Impuesto a las Ventas, en sus zonas rurales y corregimientos, pero en los municipios menores de 100.000 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera, será obligatorio invertir al menos el 20% de la participación del Impuesto a las Ventas en sus zonas rurales y corregimientos.

²⁶⁸ No existe ningún documento que sustente porque se escogió el grupo de menores de 100.000 habitantes.

²⁶⁹ Decreto 2132 de 1992

²⁷⁰ A través de los Fondos de cofinanciación deberán ejecutarse todos los recursos apropiados en el presupuesto general de la Nación para apoyar la ejecución de programas y proyectos definidos y aprobados en desarrollo de las

Tabla 26 Transferencia municipal en la ley 12 de 1986 y Sistema de Cofinanciación

| Aspecto | Transferencia municipal Ley 12 de 1986 | Sistema de cofinanciación |
|----------------------|--|---|
| Objetivo | Provisión de bienes públicos locales, con énfasis en inversión en infraestructura. Igualar la capacidad local Redistribución regional especialmente hacia municipios pequeños. Aumentar el esfuerzo fiscal Garantizar la asignación de recursos hacia las zonas rurales | Provisión de bienes públicos locales. Esfuerzo fiscal. Eficiencia productiva. Promoción de objetivos de política nacional. |
| Fuente | Impuesto al valor agregado (inicialmente fue sobre el impuesto a las ventas) | Presupuesto nacional |
| Cantidad | De 25% en 1987 a 50% en 1992 | Se define actualmente, no tiene proporción o cantidad fija |
| Método de asignación | Por fórmula. Factor principal de la distribución: población total del municipio. Factor secundario: esfuerzo fiscal. La mayor parte del incremento de la transferencia se destina a los municipios con población inferior a 100.000 habitantes. | -Se definieron cuotas por sectores y departamentos. -El acceso a los recursos depende de la presentación de proyectos |
| Condiciones de uso | Parte de la transferencia no es condicional, se puede usar libremente. El incremento debe invertirse en algunas finalidades (de infraestructura principalmente) definidas por la ley, pero dentro de los cuales el municipio puede escoger. Debe destinarse una proporción a la zona rural según distribución poblacional. | Se crearon 4 fondos cada uno de los cuales tiene subprogramas: -Inversión social (educación y salud) -Infraestructura urbana -Infraestructura vial -Desarrollo rural. |
| Contrapartida | No se exige La fórmula incluye un factor de esfuerzo fiscal | Se exige contrapartida. El aporte local es diferente de acuerdo con el tipo de proyecto y el tamaño del municipio. |

Fuente: Ley 12 de 1986, elaboración del autor.

Además del propósito de promover objetivos nacionales en los distintos sectores, se buscaba estimular una mejor formulación técnica de los proyectos de inversión y un incremento del esfuerzo fiscal, dado que los municipios debían aportar recursos para obtener la cofinanciación nacional. Los recursos del sistema nacional de cofinanciación provenían del presupuesto general de la nación y no tenían un monto fijo, dependían de las decisiones anuales sobre asignación presupuestal; llegaron a crecer sustancialmente, pero se fueron transformando en una bolsa de recursos donde tenían gran incidencia los congresistas para sus proyectos de inversión particulares, razón por la cual fueron desmontados durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Se crearon inicialmente cuatro fondos de cofinanciación; el fondo de inversión social, concentrado en las inversiones en salud y educación; el fondo de infraestructura urbana, orientado principalmente hacia las inversiones en acueductos y alcantarillados; el fondo de infraestructura vial para apoyar los proyectos de vías urbanas y rurales; y el fondo de desarrollo rural, dirigido a proyectos de apoyo a la producción agropecuaria. Estos fondos establecieron una distribución por cuotas entre departamentos y categorías de

competencias de las entidades territoriales, sin perjuicio del régimen propio de las transferencias de que tratan los artículos 356 y 357 de la Carta, del Fondo Nacional de Regalías y del régimen establecido para el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social. (Artículo 24 del Decreto 2312 de 1992).

municipios, y definieron diferentes proporciones de contrapartida, considerando el tamaño y recursos fiscales de los municipios y departamentos.

2.2. La participación municipal en los ingresos corrientes de la nación

La Constitución de 1991 incluyó dentro del texto constitucional las transferencias para los departamentos y municipios, que en el caso de estos últimos se denominó la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación, la cual era una continuación de la participación en el impuesto al valor agregado, que fue aumentada por la ley 12 de 1986. Esta transferencia tenía como objetivo financiar la provisión de bienes y servicios públicos de carácter local, para mejorar las condiciones de vida de la población, pero a diferencia de lo establecido en la ley 12 de 1986, determinó que los recursos deberían dirigirse en mayor proporción hacia los sectores de educación, salud y agua potable. La fuente de esta participación eran los ingresos corrientes de la nación, y determinó la Constitución que debería comenzar en 14% para alcanzar el 22% en el año 2001, nuevamente un aumento gradual para permitir un aprendizaje de los municipios.

La distribución entre los municipios se haría mediante una fórmula con varios factores, dentro de los cuales el mayor peso lo tenía la pobreza con un 40% para la pobreza absoluta (número total de pobres) y 20% para la pobreza relativa (proporción de pobres), para un total de 60%. Adicionalmente, el 22% de los recursos se distribuía según la participación en la población total del municipio, y el restante 18% se dividía por partes iguales en tres factores: eficiencia fiscal²⁷¹, eficiencia administrativa²⁷² y progreso en calidad de vida²⁷³. Sin embargo, antes de aplicar la fórmula, la ley determinó que el 5% del total de los recursos se deberían destinar a los municipios menores de 50.000 habitantes (la ley 12 de 1986 se enfocaba a los municipios menores de 100.000 habitantes), y el 1,5% a los municipios ribereños del Río Magdalena, con lo cual se daba un apoyo especial a estos dos grupos; la distribución entre ellos se hacía con la misma fórmula general.

Una vez distribuidos los recursos a los municipios y distritos, una proporción que comenzaba en 50% en 1994, e iría disminuyendo gradualmente hasta desaparecer en 1999, se podía destinar a gastos de funcionamiento e inversión, y el resto era de obligatoria inversión. Esta parte a su vez fue condicionada por la ley, mediante cuotas sectoriales: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico, 5% para cultura, recreación y deporte, y 20% de libre inversión, en una lista de 16 finalidades fijadas en el artículo 21 de la ley 60 de 1993.²⁷⁴ Se inició en este

²⁷¹ “Eficiencia fiscal de la administración local, medida como la variación positiva entre dos vigencias fiscales de la tributación per cápita ponderada en proporción al índice relativo de necesidades básicas insatisfechas”, artículo 24 de la ley 60 de 1993.

²⁷² “Eficiencia administrativa, establecida como un premio al menor costo administrativo per cápita por la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, y medida como la relación entre el gasto de funcionamiento global del municipio y el número de habitantes con servicios de agua, alcantarillado y, aseo. En los municipios donde estos servicios no estén a su cargo, se tomará como referencia el servicio público domiciliario de más amplia cobertura”, artículo 24 de la ley 60 de 1993.

²⁷³ “Progreso demostrado en calidad de vida de la población del municipio, medido según la variación de los índices de necesidades básicas insatisfechas en dos puntos diferentes en el tiempo, estandarizada”, artículo 24 de la ley 60 de 1993.

²⁷⁴ ARTICULO 21. Participación para Sectores Sociales. Las participaciones a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinarán a las siguientes actividades:

1. En educación: construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento y provisión de material educativo de establecimientos de educación formal y no formal, financiación de becas, pago de personal docente, y aportes de la administración para los sistemas de seguridad social del personal docente.

momento un esquema mediante el cual la mayoría de recursos se condicionaba a unos pocos sectores prioritarios, al tiempo que se dejaba mayor libertad para decidir dentro del porcentaje restante.

Tabla 27 Participación municipal en los ingresos corrientes de la nación

| Aspecto | Participación municipal en ingresos corrientes de la nación (Constitución de 1991 y ley 60 de 1993) |
|----------|--|
| Objetivo | Provisión de bienes públicos locales con énfasis en educación, salud y agua potable. Redistribución regional especialmente hacia municipios pequeños. Aumentar el esfuerzo fiscal y administrativo Garantizar la asignación de recursos hacia las zonas rurales |
| Fuente | Ingresos corrientes de la nación |
| Cantidad | De 14% en 1993 a 22% en 2002 |

2. En salud: pago de salarios y honorarios a médicos, enfermeras, promotores y demás personal técnico y profesional, y cuando hubiere lugar sus prestaciones sociales, y su afiliación a la seguridad social; pago de subsidios para el acceso de la población con necesidades básicas insatisfechas a la atención en salud, acceso a medicamentos esenciales, prótesis, aparatos ortopédicos y al sistema de seguridad social en salud; estudios de preinversión e inversión en construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura hospitalaria a cargo del municipio y de centros y puestos de salud; vacunación, promoción de la salud, control y vigilancia del saneamiento ambiental y de los consumos que constituyan factor de riesgo para la salud; financiación de programas nutricionales de alimentación complementaria para grupos vulnerables; bienestar materno-infantil; alimentación escolar; y programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención.

3. En vivienda: para otorgar subsidios a hogares con ingresos inferiores a los cuatro salarios mínimos, para compra de vivienda, de lotes con servicios o para construir; o para participar en programas de soluciones de vivienda de interés social definida por la Ley; suministrar o reparar vivienda y dotarlas de servicios básicos.

4. En servicios de agua potable y saneamiento básico: preinversión en diseños y estudios; diseños e implantación de estructuras institucionales para la administración y operación del servicio; construcción, ampliación y remodelación de acueductos y alcantarillados, potabilización del agua, o de soluciones alternas de agua potable y disposición de excretas; saneamiento básico rural; tratamiento y disposición final de basuras; conservación de microcuencas, protección de fuentes, reforestación y tratamiento de residuos; y construcción, ampliación y mantenimiento de jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes;

5. Subsidios para la población pobre que garanticen el acceso a los servicios públicos domiciliarios, tanto en materia de conexión como de tarifas, conforme a la ley y a los criterios de focalización previstos en el artículo 30.

6. En materia agraria: otorgamiento de subsidios para la cofinanciación de compra de tierras por los campesinos pobres en zonas de reforma agraria; creación, dotación, mantenimiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umatas), y capacitación de personal, conforme a las disposiciones legales vigentes; subsidios para la construcción de distritos de riego; construcción y mantenimiento de caminos vecinales; y construcción y mantenimiento de centros de acopio de productos agrícolas.

7. Para grupos de población vulnerables: desarrollo de planes, programas y proyectos de bienestar social integral en beneficio de poblaciones vulnerables, sin seguridad social y con necesidades básicas insatisfechas; tercera edad, niños, jóvenes, mujeres gestantes y discapacitados. Centros de atención del menor infractor y atención de emergencias.

8. En justicia: podrán cofinanciar el funcionamiento de centros de conciliación municipal y comisarias de familia.

9. En protección del ciudadano: previo acuerdo y mediante convenios interadministrativos con la Nación, podrán cofinanciarse servicios adicionales de policía cuando fuere necesario de conformidad a lo previsto en la ley 4a de 1991.

10. En educación física, recreación y deporte: inversión en instalaciones deportivas; dotación a los planteles escolares de los requerimientos necesarios para la práctica de la educación física y el deporte; conforme a lo previsto en la ley 19 de 1991 dar apoyo financiero, y en dotación e implementos deportivos a las ligas, clubes de aficionados y eventos deportivos; e inversión en parques y plazas públicas.

11. En cultura: construcción, mantenimiento y rehabilitación de casas de cultura, bibliotecas y museos municipales, y apoyo financiero a eventos culturales y a agrupaciones municipales artísticas y culturales.

12. En prevención y atención de desastres: adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo, reubicación de asentamientos, prevención y atención de desastres.

13. En desarrollo institucional: actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica incluidas en un programa de desarrollo institucional municipal, orientado a fortalecer su capacidad de gestión, previamente aprobado por la oficina de planeación departamental correspondiente.

14. Pago del servicio de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas en las actividades autorizadas en los numerales anteriores.

15. Construcción y mantenimiento de las redes viales municipales intermunicipales.

16. En otros sectores que el CONPES social estime conveniente y solicitud de la Federación Colombiana de Municipios.

| | |
|----------------------|--|
| Método de asignación | <p>Por fórmula:</p> <p>Factores de distribución:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Pobreza absoluta (40%) -Pobreza relativa (20%) -Población (22%) -Eficiencia fiscal (6%) -Eficiencia administrativa (6%) -Mejoramiento en calidad de vida (6%) <p>Antes de aplicar la fórmula se destina el 5% a los municipios menores de 50.000 habitantes y el 1,5% a los municipios con ribera sobre el Río Magdalena.</p> |
| Condiciones de uso | <p>Parte es de libre asignación.</p> <p>El resto debe ser invertido en:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Educación 30%. -Salud 25% -Agua potable 20% -Cultura, recreación y deporte 5% -Libre inversión, dentro de una lista 20% <p>Debe destinarse una proporción a la zona rural según distribución poblacional.</p> |
| Contrapartida | <p>No se exige</p> <p>La fórmula incluye un factor de esfuerzo fiscal y administrativo</p> |

Fuente: Constitución Política de Colombia y ley 60 de 1993, elaboración del autor.

2.3. El situado fiscal transferido a los departamentos

El situado fiscal fue creado por la Constitución de 1968 y regulado legalmente en 1971, con el objeto de financiar los servicios de educación y salud, pero hasta la Constitución de 1991 los recursos se destinaron a entidades nacionales desconcentradas en cada uno de los departamentos (los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud) y no ingresaban a los presupuestos departamentales. La Constitución de 1991 decidió asignar a los departamentos competencias en materia de educación y salud y transferir efectivamente el situado fiscal²⁷⁵, tomando las siguientes decisiones, que deberían ser desarrolladas por la ley:

- Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.
- El situado fiscal deberá aumentar anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado.
- El quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.
- El resto del situado se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta además el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.
- Corresponde a la ley determinar el porcentaje de los ingresos corrientes que será cedido a los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. Igualmente deberá la ley fijar los plazos para la cesión de los ingresos y el traslado de las obligaciones y establecerá las condiciones para que el departamento asuma los servicios.

²⁷⁵ Definición del situado fiscal. El situado fiscal establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. (Artículo 9)

En cumplimiento del mandato constitucional la ley 60 de 1993 reglamentó la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno, con énfasis en el esquema de transferencias. El objetivo principal de la ley consistía en aumentar las coberturas de educación y salud por lo cual le da prioridad en los criterios de reparto de los recursos a la población atendida actualmente (niños matriculados y usuarios de los servicios de salud) y a la población potencial por atender; se buscaba igualmente beneficiar en mayor proporción a los departamentos más pequeños en población (asumiendo que la mayoría de ellos eran los más pobres, lo cual no necesariamente era la situación). Los recursos del situado fiscal se calculaban como una proporción de los ingresos corrientes del Estado central que comenzaban en 23% en 1994 y aumentarían hasta el 24,5% en 1996, manteniéndose en ese nivel de ahí en adelante. La bolsa total del situado fiscal se distribuía un 15% por partes iguales entre todos los departamentos (para beneficiar a los de menor población) y un 85% mediante una fórmula que debía basarse en la población atendida actualmente, en la población potencial y en el esfuerzo fiscal. Dado que la ley no quería afectar a ninguna entidad territorial reduciéndole dramáticamente sus ingresos de un año a otro estableció un período gradual de transición y garantizó el nivel de recursos alcanzado en el año inicial de aplicación a cada uno de los departamentos. Los recursos recibidos por cada departamento debían destinarse en un 60% a educación, 20% a salud, y el 20% restante a cualquiera de estos sectores. El situado fiscal era una transferencia automática que no requería una contrapartida de los departamentos.

Tabla 28 Situado fiscal a los departamentos

| Aspecto | Constitución | Ley 60 de 1993 |
|-----------------------------|---|--|
| Objetivos | Garantizar la provisión de un nivel mínimo de servicios en educación preescolar, primaria, secundaria y media y en los niveles de salud que la ley señale. Ampliar la capacidad fiscal de los departamentos más pequeños en población. Estimular el esfuerzo fiscal de departamentos y distritos. Estimular la eficiencia administrativa | Garantizar la provisión de un nivel mínimo de servicios. Aumentar las coberturas. Ampliar la capacidad fiscal de los departamentos más pequeños en población. Estimular el esfuerzo fiscal de departamentos y municipios. Estimular la eficiencia administrativa. Redistribuir hacia la población más pobre |
| Fuente | Ingresos corrientes de la nación | Ingresos corrientes de la nación |
| Cantidad | No determina | Como mínimo tendrá los siguientes niveles de participación: 1994= 23% 1995= 23.5% 1996= 24.5% |
| Método de asignación | Establece que un 15% se distribuirá por partes iguales entre departamentos y distritos. Define los criterios de número de usuarios actuales y potenciales de los servicios, esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa. | Por fórmula: 15% por partes iguales entre departamentos y distritos. 85% según los siguientes criterios: a) gastos de atención de los usuarios actuales de educación y salud en condiciones de eficiencia administrativa; b) proporción de la población potencial por atender c) esfuerzo fiscal ponderado |

| Aspecto | Constitución | Ley 60 de 1993 |
|--------------------|--------------|---|
| Condiciones de uso | | Cada departamento deberá destinar como mínimo el 60% a educación y el 20% a salud. El restante 20% lo destinará a cualquiera de los dos según su situación. |
| Contrapartida | | No exige contrapartida alguna |

Fuente: Constitución Política y ley 60 de 1993, elaboración del autor.

2.4. Fondo de Compensación Educativa

Los recursos del situado fiscal fueron insuficientes, razón por la cual la ley 188 de 1995, mediante la cual se aprobó el Plan de Desarrollo de la Administración Samper (1994-1998) creó el Fondo de Compensación Educativa con el fin de compensar los aumentos en los costos educativos. De 1995 a 1998 el fondo estuvo dentro del Presupuesto del Ministerio de Educación. A partir de 1998 estuvo dentro del presupuesto del Ministerio de Hacienda. Al principio el fondo tenía suficientes recursos, muchos de los cuales se destinaban a dar incentivos a los maestros (para los traslados) o pagar las deudas que con ellos se tenía, pero a partir de 1997 comenzaron a cubrirse faltantes del situado fiscal. Las entidades tenían la posibilidad de hacer convenios con el Fondo para, por ejemplo, formular planes de racionalización. A partir del acto legislativo 01 de 2001 el fondo se suprimió y los recursos se incorporaron al Sistema General de Participaciones.

2.5. El sistema general de participaciones

Como parte de las medidas de ajuste fiscal el gobierno nacional promovió la expedición del acto legislativo No 01 de 2001 mediante el cual se efectuaban cambios al sistema de transferencias intergubernamentales. En primer lugar, el monto de las transferencias dejó de ser un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación y se fijó en cambio un crecimiento real durante un período determinado; con esta medida se buscaba desligar el crecimiento automático de las transferencias a los departamentos y municipios de los ingresos corrientes de la nación, que a juicio del gobierno nacional generaba una inflexibilidad inconveniente para las finanzas nacionales, y en consecuencia para la estabilidad macroeconómica. En segundo lugar, se creó una sola bolsa de transferencias denominada sistema general de participaciones –uniendo el situado fiscal y las participaciones municipales- que se distribuirá ahora no inicialmente por niveles territoriales, como antes, sino por sectores, conformándose tres grandes categorías: educación, salud y propósito general. Con este cambio se buscaba racionalizar la distribución de los recursos.

Los cambios específicos que realizó esta reforma constitucional fueron:

- Eliminó el situado fiscal para los departamentos y la participación municipal en los ingresos corrientes, y los transformó en el Sistema General de Participaciones, que está conformado por una participación para educación, otra para salud y otra de propósito general, para los demás sectores.
- Dio prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.
- Determinó unos criterios generales para la distribución de los recursos, que deberían ser desarrollados por la ley: a) Para educación y salud: población atendida y por atender,

reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad; b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

- Ratificó que no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

- Estableció un monto base de la transferencia en el año 2001, calculado según lo transferido en ese momento por situado fiscal, participaciones municipales y transferencias complementarias, estimado en 10.962 billones de pesos²⁷⁶, y determinó que el monto total del SGP crecería anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Este esquema de crecimiento comenzaría a aplicar en el año 2009, y en el período de transición²⁷⁷ entre 2002 y 2008 se establecería un incremento real de 2% hasta 2005 y de 2,5% hasta 2008, contemplando que si la tasa de crecimiento de la economía era superior al 4% el SGP tendría un crecimiento adicional.²⁷⁸

- Permitió que los municipios de categorías 4, 5 y 6 continuaran destinando hasta el 28% de la transferencia recibida, con excepción de los recursos para educación y salud, para gastos de funcionamiento.²⁷⁹

Esta reforma constitucional fue desarrollada por la ley 715 de 2001 que derogó la ley 60 de 1993, regulando la redistribución de funciones entre niveles de gobierno y los criterios de distribución de los recursos. El sistema general de participaciones tiene varios objetivos: a) Aumentar las coberturas y calidad del servicio educativo, del servicio de salud en sus distintos componentes, del servicio de acueducto y alcantarillado, y de otros servicios públicos enumerados en la norma; b) Ofrecer una mayor capacidad fiscal a los municipios con niveles de vida más bajos y a los municipios ribereños del Río Magdalena; c) Financiar los servicios a cargo de los resguardos indígenas; d) Disminuir con base en lo anterior las desigualdades territoriales; y e) Mejorar las condiciones de la población en pobreza extrema y de grupos vulnerables.

²⁷⁶ PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos. Acto Legislativo No 1 de 2001.

²⁷⁷ PARÁGRAFO TRANSITORIO 3o. Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo.

²⁷⁸ PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%. Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008. Acto Legislativo No 1 de 2001.

²⁷⁹ Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

El monto total del Sistema General de Participaciones y su crecimiento es determinado por la Constitución en su artículo 357 que fue reformado por el Acto Legislativo No 01 de 2001²⁸⁰. La fuente de los recursos del SGP es el presupuesto general de la nación, específicamente los ingresos corrientes. Antes de efectuar el reparto entre educación, salud y propósito general, se descuenta de este monto total el 4% con destino a las siguientes finalidades:

- 0.52% para los resguardos indígenas.
- 0.08% para los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena.
- 0.5% para los distritos y municipios para programas de alimentación escolar
- 2.9% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

El monto total resultante después de estos descuentos se distribuirá así: a la participación para el sector educativo corresponderá al 58.5%, a la participación para el sector salud corresponderá al 24.5% y a la participación de propósito general corresponderá al 17.0%; dentro de este 17% se debe destinar a agua potable y saneamiento básico el 41% de los recursos, el 7% a deporte y recreación y el 3% a cultura. La distribución al interior de cada una de estas participaciones tiene criterios y procedimientos específicos. En el caso de educación y salud los criterios prioritarios son los costos por población atendida y por atender mientras que en la participación de propósito general los criterios más importantes son la pobreza relativa y la población urbana y rural. El sistema general de participaciones es una transferencia automática que no exige una contrapartida por parte de las entidades territoriales.

Tabla 29 Sistema general de participaciones 2001

| ASPECTO | PARTICIPACION PARA EDUCACION | PARTICIPACION PARA SALUD | PARTICIPACION DE PROPOSITO GENERAL |
|----------------------|--|---|---|
| OBJETIVOS | Aumentar coberturas y calidad del servicio educativo. | Aumentar coberturas y calidad en salud pública, seguridad social en salud y oferta pública de servicios | Aumentar oferta de bienes y servicios locales en las demás competencias municipales |
| FUENTE | Presupuesto de la Nación. Se fijó un monto en 2001 cercano a \$11 billones que crece en términos reales según tasas fijadas en la Constitución | Presupuesto de la Nación | Presupuesto de la Nación |
| CANTIDAD | 58.5% del total de la transferencia | 24.% del total de la transferencia | 17% del total de la transferencia |
| ENTIDAD RECEPTORA | Departamentos y municipios | Departamentos y municipios | Municipios |
| METODO DE ASIGNACION | Los recursos se distribuyen según costo de la población atendida. Si hay excedentes | Los recursos se distribuyen considerando diversos factores como población, | 40% según pobreza relativa 40% según población urbana y rural |

²⁸⁰ Artículo 2°. *Base de cálculo.* Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo. (Ley 715 de 2001).

| | | | |
|---------------------------------|---|--|---|
| | se distribuyen según la población por atender en condiciones de eficiencia y según equidad | equidad, eficiencia administrativa, valor per cápita de la población pobre atendida mediante subsidios y de la población pobre por atender. Estos factores se aplican en forma diversa a los tres componentes: aseguramiento, salud pública y prestación de servicios. | 10% según eficiencia fiscal 10% según eficiencia administrativa |
| CONDICIONES PARA SU UTILIZACIÓN | Los recursos se deben destinar al pago del personal, la construcción de infraestructura, la provisión de la canasta educativa y a la calidad. | Los recursos se deben destinar a financiar las acciones de salud pública, a ofrecer subsidios a la población pobre para su vinculación al sistema de seguridad social y a financiar la oferta de servicios públicos de salud. | Los municipios pequeños pueden destinar hasta el 28% para cualquier destinación incluyendo gastos de funcionamiento. 41% para agua potable y saneamiento básico 7% deporte y recreación 3% cultura 49% para las demás funciones locales |
| CONTRAPARTIDA | No se exige ninguna contrapartida | No se exige ninguna contrapartida | No se exige ninguna contrapartida |

Fuente: Constitución Política y ley 715 de 2001, elaboración del autor.

La distribución de los recursos para educación y salud, y dentro de estos fondos entre departamentos y municipios, es definida anualmente por el CONPES en desarrollo de las disposiciones establecidas en la ley 715 de 2001. En el caso de educación los recursos se distribuyen principalmente según el costo de la población atendida, con base en tipologías que deberá establecer el gobierno nacional teniendo en cuenta los niveles educativos y las zonas urbana y rural. Dentro de cada una de las tipologías establecidas la asignación por alumno es igual en todo el país. En el caso en que haya un saldo de recursos después de determinar la población atendida, el CONPES distribuirá dicho saldo con base en los criterios de población por atender en condiciones de eficiencia y de equidad. Igualmente el CONPES determinará anualmente el porcentaje de población por atender que ingresará al sistema educativo. La ley estableció un período de transición para la aplicación plena de los nuevos criterios de distribución de los recursos entre 2002 y 2003; a partir de 2004 la distribución se hará según lo dispuesto en la norma. Los recursos así calculados serán girados a los municipios certificados directamente y a los departamentos en el caso de los municipios no certificados; los recursos para calidad estimados dentro de la tipología educativa serán girados a los municipios.

En salud cada componente tiene criterios particulares; en el caso del aseguramiento de la población pobre, el monto total es igual a la asignación del año anterior más el crecimiento real de los recursos del SGP. Este monto se divide por el total de la población pobre atendida en cada ente territorial y el resultado es la cuantía que le corresponde a cada distrito y municipio. Los recursos adicionales por crecimiento real se destinarán a ampliación de cobertura teniendo en cuenta criterios de déficit y proporción de población por atender a nivel nacional. Los recursos para salud pública son iguales a los asignados en la vigencia anterior incrementados en la inflación causada

y se distribuyen con base en criterios de población por atender (40%), equidad (50%) y eficiencia administrativa²⁸¹ (10%). Los departamentos recibirán el 45% de los recursos destinados a este componente y los municipios el 55%, con excepción de Bogotá que recibirá el 100%. En el componente de prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto por los subsidios a la demanda el monto se calcula restando del total de la asignación para salud del SGP los montos de los otros dos componentes. La distribución de recursos entre las entidades territoriales se calcula mediante la división del monto del componente entre la población pobre por atender a nivel nacional, ajustado por la dispersión poblacional y un factor de ajuste que pondere los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud. A cada departamento le corresponde el 59% de los montos resultantes para los municipios de su jurisdicción, los cuales deberá destinar a servicios diferentes al primer nivel de complejidad; el 41% restante se deberá destinar a financiar la atención del primer nivel de complejidad en cada uno de los municipios. Los municipios certificados a 31 de julio de 2001 y que hayan asumido la competencia, administrarán directamente los recursos para el primer nivel de atención. En los demás casos el departamento será el responsable de prestar los servicios de salud y administrar los recursos correspondientes.

En la participación de propósito general los criterios de distribución son 40% según pobreza relativa, 40% en proporción a la población urbana y rural, 10% por eficiencia fiscal y 10% por eficiencia administrativa²⁸².

2.6. Reforma del sistema general de participaciones en 2007

Mediante el acto legislativo No 4 de 2007 se reformó el sistema general de participaciones con varios propósitos; por una parte, suprimir la norma que determinó que en el año 2009 los recursos del sistema serían nuevamente, como mínimo, el porcentaje que representaban en 2001; por la otra, establecer el sector de agua potable y saneamiento básico como prioritario y crear una participación específica para este sector, y reorganizar la distribución de recursos con destino a alimentación escolar y cuidado de la primera infancia; finalmente, crear un sistema de monitoreo, seguimiento y control de la utilización de los recursos del SGP. Los cambios específicos son:

²⁸¹ Población por atender: es la población total de cada entidad territorial certificada por el DANE; Equidad: es el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial de acuerdo con su nivel de pobreza y los riesgos en salud pública; Eficiencia administrativa: es el mayor o menor cumplimiento en metas prioritarias de salud pública, medidas por indicadores trazadores.

²⁸² Artículo 79. *Criterios de distribución de los recursos de la participación de propósito general.* Los recursos de la Participación de Propósito General serán distribuidos de la siguiente manera:

79.1. 40% según la pobreza relativa, para ello se tomará el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional.

79.2. 40% en proporción a la población urbana y rural, para lo cual se tomará la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, que deberán tener en cuenta la información sobre la población desplazada.

79.3. 10% por eficiencia fiscal, entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por la entidad territorial y refrendada por el Contador General antes del 30 de junio de cada año.

79.4. 10% por eficiencia administrativa, entendida como el incentivo al distrito o municipio que conserve o aumente su relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas. La información para la medición de este indicador, será la remitida por el municipio y refrendada por el Contador General antes del 30 de junio de cada año. Adicionalmente los municipios que demuestren que mantienen actualizado el Sistema de Información de Beneficiarios Sisben o el que haga sus veces, tendrán derecho a una ponderación adicional en dicho indicador, de conformidad con la metodología que apruebe el Conpes.

- Incluye al sector de agua potable y saneamiento básico dentro de los sectores prioritarios, en los cuales se debe garantizar la prestación del servicio y el aumento de coberturas con énfasis en la población pobre.
- Determina como criterios básicos para que la ley defina las fórmulas de distribución de los recursos, la población atendida y por atender, el reparto entre población urbana y rural, la eficiencia administrativa y fiscal, y la equidad, criterios que se deben aplicar en los sectores de educación, salud, y agua potable y saneamiento básico²⁸³.
- Ordena la puesta en marcha de un sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP²⁸⁴.
- Ordena una participación especial para los municipios con población inferior a 25.000 habitantes, equivalente a 17% de los recursos de propósito general del sistema general de participaciones²⁸⁵.
- Autoriza a los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª para destinar libremente a inversión o funcionamiento, hasta el 42% de los recursos de propósito general, es decir exceptuando los recursos para educación, salud y agua potable y saneamiento básico²⁸⁶.
- Con relación al cálculo del monto global del SGP, el Acto Legislativo determinó que este: a) Crecería durante 2008 y 2009 a la tasa de inflación más un crecimiento real del 4%, y en 2010 el 3,5% real. Entre 2011 y 2016 crecerá a la tasa de inflación más 3%; b) Si el crecimiento de la economía es superior al 4%, se reconocerá el aumento correspondiente y estos recursos se destinarán a la atención integral de la primera infancia; c) Adicionalmente entre 2008 y 2018 habría un crecimiento extra destinado al sector educativo para ampliación de cobertura y mejoramiento de calidad.

La ley 1176 de 2007 desarrolló el Acto Legislativo 4 de 2007 y determinó que una vez descontadas las asignaciones especiales, el monto total del SGP se distribuirá en 58,5% para la participación de educación, en 24,5% para salud, en 5,4% para agua potable y saneamiento básico, y en 11,6% para propósito general. El monto resultante de aplicar el 5,4% para agua potable y saneamiento básico se distribuye en 85% para los distritos y municipios y 15% para los departamentos y Bogotá. La parte de los municipios se

²⁸³ ARTÍCULO 2o. El literal a) del artículo 356 de la Constitución Política quedará así: a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

²⁸⁴ ARTÍCULO 3o. Adiciónense al artículo 356 de la Constitución Política los siguientes incisos: El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas. Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

²⁸⁵ El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

²⁸⁶ Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

distribuye con los siguientes criterios: déficit de coberturas²⁸⁷, población atendida y balance del esquema solidario²⁸⁸, esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas²⁸⁹, nivel de pobreza²⁹⁰, y eficiencia fiscal y administrativa²⁹¹. En el caso de los departamentos, la distribución “se realizará teniendo en cuenta la participación de los distritos y municipios de su jurisdicción, en los indicadores que desarrollen los criterios de déficit de coberturas, población atendida y balance de esquema solidario y el esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas, establecidos en el artículo 7o de la presente ley.” Como vimos en el capítulo sobre competencias, la ley 1176 estableció las competencias de departamentos y de municipios con cargo a los recursos del SGP.

Como consecuencia de la ley 1176, el esquema del SGP cambió, quedando en la siguiente forma:

Tabla 30 Sistema General de Participaciones vigente en 2010

| ASPECTO | PARTICIPACION PARA EDUCACION | PARTICIPACION PARA SALUD | PARTICIPACION PARA AGUA POTABLE | PARTICIPACION DE PROPOSITO GENERAL |
|-----------|--|--|---|--|
| OBJETIVOS | Aumentar coberturas y calidad del servicio educativo. Equidad regional | Aumentar coberturas y calidad en salud pública, seguridad social en salud y oferta pública de servicios. Equidad regional | Aumentar coberturas y calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Equidad regional | Aumentar oferta de bienes y servicios locales en las demás competencias municipales. Equidad regional |
| FUENTE | Presupuesto de la Nación. Se fijó un monto en 2001 cercano a \$11 billones que crece en términos reales según tasas fijadas en la Constitución | Presupuesto de la Nación | Presupuesto de la Nación | Presupuesto de la Nación |
| CANTIDAD | 58.5% del total de la transferencia | 24.5% del total de la transferencia | 5,4% | 11,6% del total de la transferencia |

²⁸⁷ 1. Déficit de coberturas: se calculará de acuerdo con el número de personas carentes del servicio de acueducto y alcantarillado de la respectiva entidad territorial, en relación con el número total de personas carentes del servicio en el país, para lo cual se podrá considerar el diferencial de los costos de provisión entre los diferentes servicios.

²⁸⁸ 2. Población atendida y balance del esquema solidario: para el cálculo de este criterio se tendrá en consideración la estructura de los usuarios por estrato, las tarifas y el balance entre los subsidios y los aportes solidarios en cada distrito y municipio.

²⁸⁹ 3. Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, tomando en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado de cada distrito o municipio, en relación con los incrementos observados a nivel nacional.

²⁹⁰ 4. Nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio medido a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, determinado por el DANE.

²⁹¹ 5. Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial, considerando los costos en que incurren los municipios de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, por concepto de gastos de energía eléctrica utilizada para el bombeo. El valor resultante de la aplicación del anterior criterio no se tendrá en cuenta para efectos de definir los tope máximos a los que se refiere el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 99 de la Ley 1151 de 2007. El Gobierno Nacional definirá la metodología aplicable y reglamentará la materia.

Las promesas incumplidas de la descentralización territorial en Colombia
Alberto Maldonado Copello

| ASPECTO | PARTICIPACION PARA EDUCACION | PARTICIPACION PARA SALUD | PARTICIPACION PARA AGUA POTABLE | PARTICIPACION DE PROPOSITO GENERAL |
|---------------------------------|--|---|---|--|
| ENTIDAD RECEPTORA | Departamentos y municipios | Departamentos y municipios | Departamentos y municipios | Municipios |
| METODO DE ASIGNACION | Los recursos se distribuyen según costo de la población atendida. Si hay excedentes se distribuyen según la población por atender en condiciones de eficiencia y según equidad | Los recursos se distribuyen considerando diversos factores como población, equidad, eficiencia administrativa, valor per cápita de la población pobre atendida mediante subsidios y de la población pobre por atender. Estos factores se aplican en forma diversa a los tres componentes: aseguramiento, salud pública y prestación de servicios. | El monto total se distribuye en 85% para los municipios y distritos y 15% para los departamentos y Bogotá. La parte de los municipios y distritos se distribuye mediante criterios de déficit de coberturas, población atendida y balance del esquema solidario, esfuerzo de la entidad territorial en ampliación de coberturas, nivel de pobreza y eficiencia fiscal y administrativa. La parte de los departamentos se distribuye con base en indicadores de coberturas, población atendida y balance del esquema solidario, y esfuerzo de la entidad territorial en aumento de coberturas. | El monto total se distribuye en un 17% para los municipios menores de 25.000 habitantes y 83% para todos los municipios. a) Los criterios para los municipios menores de 25.000 habitantes son: -60% pobreza relativa según NBI. -40% proporción a la población urbana y rural. b) Todos los municipios -40% pobreza relativa según NBI. -40% proporción de la población urbana y rural. -10% eficiencia fiscal ²⁹² . -10% eficiencia administrativa ²⁹³ . |
| CONDICIONES PARA SU UTILIZACION | Los recursos se deben destinar al pago del personal, la construcción de infraestructura, la provisión de la canasta educativa y a la calidad. | Los recursos se deben destinar a financiar las acciones de salud pública, a ofrecer subsidios a la población pobre para su vinculación al sistema de seguridad social y a financiar la oferta de servicios públicos de salud. | | Los municipios pequeños pueden destinar hasta el 42% para cualquier destinación incluyendo gastos de funcionamiento. Del monto restante deben destinar 4% a recreación y deporte, 3% a cultura y 10% al |

²⁹² Entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por las entidades territoriales, y refrendada por la Contaduría General de la Nación antes del 30 de junio de cada año.

²⁹³ Entendida como el incentivo a los distritos y municipios que cumplan con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento de la administración central de que trata la Ley 617 de 2000 o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen. El indicador de distribución será la diferencia entre el límite establecido por la Ley 617 de 2000 y el porcentaje de gastos de funcionamiento certificado para cada municipio y distrito, por la Contraloría General de la República.

| ASPECTO | PARTICIPACION PARA EDUCACION | PARTICIPACION PARA SALUD | PARTICIPACIÓN PARA AGUA POTABLE | PARTICIPACION DE PROPOSITO GENERAL |
|---------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| | | | | FONPET. |
| CONTRAPARTIDA | No se exige ninguna contrapartida | No se exige ninguna contrapartida | | No se exige ninguna contrapartida |

Fuente: Constitución Política, ley 715 de 2001 y ley 1176 de 2007, elaboración del autor.

3. Regalías

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante explotación o transporte de recursos naturales no renovables tienen derecho a participar en las regalías y compensaciones,²⁹⁴ como una fuente adicional de recursos²⁹⁵. Adicionalmente, la Constitución de 1991 creó el Fondo Nacional de Regalías²⁹⁶ con el objeto de dirigir parte de las regalías hacia todas las regiones del país y no solamente a aquellas donde se realiza la explotación o distribución. El fondo fue reglamentado por la ley 141 de 1994 y se conformó con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y a los municipios productores y a los municipios portuarios, y se constituyó en una fuente de recursos para la financiación de proyectos de desarrollo regional. Sus recursos serán destinados de conformidad con el artículo 361 de la Constitución Nacional, a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Se trata de una transferencia que requiere de la presentación de proyectos de inversión para tener acceso a los recursos. La administración del Fondo Nacional de Regalías corresponde al Departamento Nacional de Planeación.

Los departamentos productores deben destinar la totalidad de las regalías directas que reciben a inversión en proyectos prioritarios contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios. Mientras las entidades departamentales alcanzan coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, la entidad departamental correspondiente deberá asignar por lo menos el sesenta por ciento (60%) del total de sus regalías para esos propósitos. De esta forma, la ley asigna o reconoce responsabilidades a los departamentos en estos sectores; se destaca el caso de agua potable y alcantarillado, que es una función típicamente municipal según la ley 142 de 1994, pero en la cual quedan facultados para realizar inversiones los departamentos con cargo a estos recursos. La ley 756 de 2002 establece que el 90% de las regalías se destinará a proyectos prioritarios, el 5% para interventoría y el 5% para

²⁹⁴ Compensaciones. Son una contraprestación económica adicional a la recibida a título de regalía, pactada con las compañías dedicadas a la explotación de los recursos naturales no renovables. Se genera por el transporte, el impacto ambiental, social y cultural que causa el proceso de explotación de recursos naturales no renovables.

²⁹⁵ Artículo 360. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

²⁹⁶ Artículo 361. Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignadas a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

gastos de funcionamiento u operación. Dentro del 90%, los departamentos deberán destinar como mínimo el 50% a municipios que no reciben regalías directas.

Los municipios por su parte deben destinar el 90% de los recursos de regalías directas a proyectos de inversión, hasta un 5% para interventorías y hasta un 5% para gastos de operación y puesta en marcha. Mientras no cumplan con unos indicadores de cobertura en los sectores de educación, salud, acueducto y mortalidad infantil, deben destinar el 75% del total de los recursos a estos sectores; una vez alcanzadas las coberturas exigidas por las normas, podrán destinar una mayor proporción a otros proyectos de inversión contemplados en sus planes de desarrollo, de acuerdo con sus competencias.

4. Crédito y cofinanciación

Previamente a la Constitución de 1991 los departamentos y municipios estaban facultados para adquirir créditos internos, sin ninguna autorización nacional, y externos con sujeción a las normas sobre la materia. La norma establecía que no podían contratarse créditos cuando el servicio total de la deuda pública represente en la vigencia fiscal correspondiente una suma superior al 30% de las rentas ordinarias. Esta disposición no consideraba suficientemente las posibilidades financieras reales de las entidades territoriales, por lo cual la Constitución de 1991 introdujo el requisito de que el endeudamiento de las entidades territoriales no podría superar su capacidad de pago con el fin de garantizar un manejo racional y prudente del crédito²⁹⁷. La Constitución permite que las entidades territoriales emitan títulos y bonos de deuda pública y que contraten crédito externo, en las condiciones que determine la ley²⁹⁸. En el año de 1997 se expide la ley 358 que regula el endeudamiento de las entidades territoriales y establece un sistema de “semáforos” con base en dos indicadores que desarrollan el concepto de capacidad de pago²⁹⁹: la relación entre los intereses de la deuda y el ahorro operacional y la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes. Con base en estos indicadores se presentan tres situaciones básicas:

- Cuando la relación entre el servicio de la deuda y el ahorro operacional es inferior al 40% se presume que la entidad territorial tiene capacidad de pago y no necesita ninguna autorización diferente a las existentes en las leyes vigentes.
- Si la relación entre el servicio de la deuda y el ahorro operacional es superior al 40% e inferior al 60% la entidad territorial no necesita autorización siempre y cuando el saldo de su deuda en el último año no haya aumentado por encima de la inflación.

²⁹⁷ ARTICULO 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia.

²⁹⁸ ARTICULO 295. Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia.

²⁹⁹ Se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. El ahorro operacional será el resultado de restar de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión. Se entiende por intereses de la deuda los intereses pagados durante la vigencia más los causados durante ésta, incluidos los del nuevo crédito.

- Si la relación es superior al 60% o la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes es superior al 80%, la entidad territorial requiere de autorización del Ministerio de Hacienda.

Cuando los municipios y departamentos superen la tasa de crecimiento del saldo de la deuda establecida en la ley, deberán solicitar autorización a los departamentos, en el caso de municipios no capitales, o al Ministerio de Hacienda, en el caso de capitales y departamentos. La autorización podrá ser concedida pero sujeta a la elaboración de un plan de desempeño financiero. Los planes de desempeño son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad, y deberán garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento de las respectivas entidades territoriales. Estos planes de desempeño deberán contemplar medidas de racionalización del gasto y el fortalecimiento de los ingresos propios. El Gobierno Nacional establecerá un sistema de registro del crédito de las entidades territoriales así como de las garantías otorgadas por dichas entidades.

En el artículo 356 de la Constitución Política se autoriza a la Nación a cofinanciar las competencias a cargo de las entidades territoriales, en los casos y condiciones que establezca la ley.³⁰⁰ La ley 715 de 2001 no reguló esta materia en forma clara y completa y solamente hizo algunas menciones particulares en cuanto a la evaluación de logros, los proyectos de inversión en salud, y la prevención y atención de desastres. En 1992 se conformó un sistema nacional de cofinanciación que fue desmontando a finales de la década y no existe actualmente un esquema similar que permita conocer integralmente las acciones de cofinanciación de la nación, que en la práctica adelanta un conjunto amplio de programas a los cuales pueden aplicar las entidades territoriales.

³⁰⁰ Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

Capítulo 6. Instituciones de gobierno de las entidades territoriales

Para alcanzar los objetivos políticos de la descentralización territorial se han tomado diversas decisiones tendientes a profundizar la democracia representativa, participativa y directa. En la primera fase del proceso se decidió establecer la elección popular de alcaldes y se tomaron unas primeras medidas para estimular la participación ciudadana; posteriormente la Constitución de 1991 reforzó la democracia participativa mediante diversas medidas, asignando un papel especial a los municipios en su promoción.

El propósito de este capítulo es examinar el diseño del componente político de la descentralización territorial en Colombia, describiendo las medidas adoptadas y examinando los documentos de política. Las decisiones tomadas durante el proceso de descentralización territorial, algunas particulares y otras comunes a todos los niveles de gobierno, y no necesariamente vinculadas en forma directa a la descentralización, pueden clasificarse en la siguiente forma: a) Las medidas en cuanto a la democracia representativa; b) Las medidas relacionadas con la democracia directa; c) Las medidas sobre creación de espacios de participación; d) Las medidas sobre descentralización al interior de los municipios; y e) Las medidas sobre obligaciones de las entidades públicas con relación a la democracia.

1. Democracia representativa

Las decisiones principales fueron la elección de los alcaldes por voto directo de los ciudadanos en 1986 (la primera elección se haría en 1988³⁰¹), y la elección por voto directo de los gobernadores en la Constitución de 1991. Los concejales y diputados ya eran elegidos por voto popular y la política de descentralización completó el modelo al permitir a las comunidades la elección de sus principales autoridades ejecutivas.

Por tanto, las entidades territoriales son gobernadas por autoridades electas. En los departamentos la autoridad ejecutiva es el gobernador, elegido por voto directo de todos los ciudadanos para un período de cuatro años³⁰² sin posibilidad de reelección inmediata pero si después de un período de gobierno. El gobernador es el jefe de la administración departamental pero también un agente del presidente de la república para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política general. Solamente podrán ser suspendidos por el presidente en los casos establecidos taxativamente en la ley. Las atribuciones básicas del gobernador, que le permiten dirigir la administración

³⁰¹ Los Alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para períodos de dos (2) años, el día que fije la ley, y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente. Nadie podrá ser elegido simultáneamente Alcalde y Congresista, Diputado, Consejero Intendencial o Comisarial o Concejal. Tampoco podrán ser elegidos Alcalde los congresistas durante la primera mitad de su período constitucional. La infracción de este precepto vicia de nulidad ambas elecciones. El Presidente de la República y los Gobernadores, Intendentes o Comisarios, en los casos taxativamente señalados por la ley suspenderán o destituirán el Alcalde del Distrito Especial y a los demás Alcaldes, según sus respectivas competencias. La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución. También determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Alcaldes, fecha de posesión, faltas absolutas o temporales, y forma de llenarlas, y dictará las demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño de sus cargos. Parágrafo transitorio. La primera elección de Alcaldes tendrá lugar el segundo domingo de marzo de mil novecientos ochenta y ocho (1988). Acto Legislativo No 1 de 1986, Artículo 3. http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/hist/12726101947818273098435/p0000001.htm#I_102_

³⁰² En la Constitución de 1991 el período establecido fue de 3 años pero el Acto Legislativo No 2 de 2002 lo amplió a 4 años.

departamental, están fijadas en la Constitución política, mediante las cuales le otorgan un poder especial con relación a la asamblea, dado que tiene la iniciativa en temas fundamentales, como la elaboración del plan de desarrollo y del presupuesto. Adicionalmente la Constitución determina que el gobernador debe dirigir y coordinar los servicios nacionales en su territorio, en las condiciones de delegación que le confiera el presidente de la república³⁰³ y tiene la facultad de escoger los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional, de una terna que le envíe el jefe nacional respectivo.

La otra autoridad básica del departamento es la asamblea que consiste en una corporación administrativa de elección popular, conformada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno, con autonomía administrativa y presupuesto propio. Los diputados que conforman la asamblea son elegidos el mismo día que el gobernador, por un período fijo de cuatro años, y pueden ser reelegidos indefinidamente; son elegidos en una circunscripción departamental, dado que no existen distritos electorales³⁰⁴. La asamblea debe debatir y aprobar los principales instrumentos de la gestión pública departamental, como el plan de desarrollo, el presupuesto, las normas orgánicas de presupuesto y las tributarias, la estructura administrativa, entre otras; sin embargo, la reglamentación legal confiere mayor peso al ejecutivo y además las facultades de regulación son limitadas estrictamente por la ley, razón por la cual las asambleas juegan un papel secundario.

En los municipios la autoridad ejecutiva principal es el alcalde, elegido por voto directo de los ciudadanos para un período de cuatro años³⁰⁵, sin posibilidad de reelección inmediata pero si después de un período de descanso. El alcalde es el jefe de la administración local y la constitución establece sus funciones básicas mediante las cuales puede dirigir la administración, dado que tiene la iniciativa en los temas principales como el plan de desarrollo y el presupuesto. La otra autoridad es el concejo municipal, definido también como una corporación administrativa, cuyos miembros, los concejales, son elegidos por voto directo de los ciudadanos el mismo día que el alcalde municipal, por un período igual de cuatro años, pero con posibilidad de reelección indefinida. La constitución establece las funciones básicas de los concejos, muy similares a las de las asambleas³⁰⁶.

El artículo 103 de la Constitución establece que uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía es la revocatoria del mandato y el artículo 40 incluye como uno de los derechos de los ciudadanos “revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”. La Constitución, sin embargo, determinó que la revocatoria del mandato solamente aplicaría a los alcaldes y gobernadores y no al presidente de la República: “Artículo 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el

³⁰³ Función que en la práctica es muy restringida como planteamos en el capítulo sobre competencias.

³⁰⁴ La Constitución de 1991 permitió que se establecieran distritos electorales en su artículo 299: “El Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.” Sin embargo, esta disposición no fue reglamentada y mediante el Acto Legislativo No 1 de 1996, fue suprimida de la Constitución Política.

³⁰⁵ Inicialmente, el Acto Legislativo No 1 de 1986 les dio un período de 2 años, que fue aumentado a 3 años en la Constitución de 1991 y posteriormente a 4 años por el Acto Legislativo No 2 de 2002.

³⁰⁶ En el caso de Bogotá, la Constitución ordenó la expedición de un estatuto orgánico especial para la ciudad, en la cual se establecieron las funciones de alcaldes y concejo. Decreto con fuerza de ley 1421 de 1993.

programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.” De acuerdo con la ley 131 de 1994, el voto programático es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos votantes imponen como mandato el cumplimiento del programa de gobierno presentado al inscribir su candidatura. Los programas de gobierno de los candidatos deben ser publicados en el órgano oficial de la entidad territorial o por medio de una publicación realizada por parte de las administraciones departamentales y municipales. El proyecto aprobado inicialmente definió unos contenidos generales de los programas de gobierno, pero la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo correspondiente por considerar que violaba la libertad de los candidatos y limitaba el pluralismo.³⁰⁷

Para proceder a una iniciativa de revocatoria del mandato es requisito que haya transcurrido un año de la posesión del gobernador o alcalde y una solicitud presentada ante la Registraduría Nacional del Estado Civil suscrita por un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.³⁰⁸ Cumplidos los requisitos, los ciudadanos serán convocados a un pronunciamiento popular para revocatorias, correspondiendo a las autoridades electorales la difusión y organización del evento. La revocatoria será aprobada por la mitad más uno de los votos, siempre y cuando participe por lo menos el 55% de los ciudadanos que votó en la elección original; a los dos meses de la revocatoria se realizará una nueva elección.

2. Democracia directa

Las dos principales decisiones tomadas con relación a la democracia directa son el establecimiento de las consultas y de los referendos. Las consultas fueron autorizadas inicialmente en el Acto Legislativo No 1 de 1986³⁰⁹ y reglamentadas por la ley 42 de 1989, como una institución para permitir que la comunidad decida directamente sobre asuntos de orden municipal. Posteriormente la Constitución de 1991 mantuvo la consulta popular en el artículo 103 como uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, y determinó en el artículo 105 que los alcaldes y gobernadores podrían realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio. La ley 134 de 1994 en su artículo 8º reglamenta la figura de la consulta popular como la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante

³⁰⁷ “Por el contrario, la Corte declara inexecutable el artículo 4º por cuanto la ley pretendió regular el contenido del programa de los candidatos a alcaldes y gobernadores, limitando así el alcance de sus propuestas. Ese artículo viola entonces el pluralismo que es uno de los principios esenciales del Estado colombiano (Art 1 CP).”, Sentencia C-011-94, de la Corte Constitucional, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero, disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-011-94.htm>. Artículo 4º.- Los programas de gobierno de los candidatos a ser elegidos popularmente gobernadores y alcaldes, se entenderán como propuestas integrales, coherentes con las necesidades básicas insatisfechas y que propendan por el desarrollo armónico de la respectiva entidad territorial en lo social, económico, político, laboral, cultural y ecológico.

³⁰⁸ El requisito original era mucho mayor por cuanto exigía que la solicitud la firmara el 40% de los ciudadanos que había votado; esto fue modificado por la ley 741 de 2002.

³⁰⁹ Artículo 6.- Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que esta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal. Acto Legislativo No 1 de 1986.

ley aprobada por el Congreso de la República. La iniciativa de la consulta popular corresponde a los alcaldes y gobernadores, pero deben consultar a las asambleas, concejos y juntas administradoras locales sobre su conveniencia; en caso de concepto negativo deberá consultarse al tribunal de lo contencioso administrativo.

El referendo³¹⁰ es la convocatoria al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue una norma ya vigente. Puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. El referendo es derogatorio o aprobatorio. Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente (Art. 3, 4 y 5 de la ley 134 de 1994). Para convocar un referendo se requiere que no menos del 10% de los ciudadanos del censo electoral respectivo lo soliciten a la Registraduría nacional del estado civil. En el caso de un referendo constitucional, es decir que consiste en una reforma constitucional, el presidente o un número de ciudadanos no inferior al 5% del censo electoral, podrán solicitar al Congreso que apruebe la convocatoria mediante ley. Para ser aprobado un referendo se requiere que vote el 25% del censo electoral y que se obtenga la mitad más uno de los votos.

3. Democracia participativa

De acuerdo con los textos constitucionales, la participación ciudadana es tanto un derecho como un deber. Además de la participación en las elecciones, los ciudadanos cuentan con derechos e instrumentos que les permiten intentar incidir individual y directamente en la toma de decisiones y pedir cuentas sobre la gestión de las entidades públicas, dentro de los cuales se destacan el derecho a la información y a la consulta, que puede ser exigido mediante acciones de tutela y de cumplimiento. Igualmente, los ciudadanos cuentan con la libertad de expresión y con el derecho de asociación, que les permite tratar de incidir en el gobierno y la gestión pública en forma colectiva y organizada. En el marco del proceso de descentralización territorial, o en coincidencia con este proceso, se ha tomado un amplio conjunto de medidas orientadas a crear espacios, instrumentos y procesos sobre la participación ciudadana en las distintas fases de la gestión pública, desde la elaboración de las normas hasta el control.

En la elaboración de las normas

Los ciudadanos y sus organizaciones tienen por disposición constitucional el derecho a la iniciativa normativa en las corporaciones públicas, la cual es uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía; la iniciativa normativa fue reglamentada por la ley 134 de 1994 que la define en la siguiente forma: “Artículo 2º. Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa

³¹⁰ En el caso del Gobierno Nacional existe además la figura del plebiscito que es “el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.”

popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.”

Para tramitar una iniciativa normativa es necesario conformar un comité promotor, que debe ser apoyado por el 5 por mil del censo electoral de la entidad territorial respectiva. Podrán ser promotores tanto ciudadanos individuales como organizaciones sociales y políticas, así como los diputados y concejales. Para que la iniciativa sea presentada a la corporación pública respectiva, deberá contar con el apoyo del 5% de los ciudadanos registrados en el censo electoral. Durante los debates, el vocero del comité promotor será invitado a todas las sesiones y tendrá voz para exponer su posición.

En la planeación y el presupuesto

La Constitución en su artículo 340 crea el Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con carácter consultivo y la función de servir de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo. Determina también este artículo que en las entidades territoriales habrá consejos de planeación según lo dispuesto por la ley. En el artículo 342 se establece que la ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los planes de desarrollo y con la organización y funcionamiento de los consejos de planeación, así como con los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.

La ley 152 de 1994 reglamenta la conformación de los consejos territoriales de planeación. En el artículo 34 establece que los consejos territoriales estarán integrados por las personas que designe el gobernador o el alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos. Como mínimo deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. Las funciones de los consejos territoriales, según el artículo 35, son las mismas que las del consejo nacional, en cuanto sean compatibles, y sin detrimento de otras que les asignen las corporaciones administrativas. Estas funciones son:

- Analizar y discutir el proyecto de plan de desarrollo.
- Organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto de plan de desarrollo.
- Absolver las consultas que sobre el plan de desarrollo formule el gobierno o las demás autoridades de planeación.
- Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del plan.
- Conceptuar sobre el proyecto del plan de desarrollo elaborado por el gobierno

El artículo 29 de la ley 388 de 1997 establece que el Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en

materia de ordenamiento territorial, que deberán conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano. Así mismo los curadores urbanos forman parte de este consejo, en las ciudades donde exista esta institución. Serán funciones de este consejo, además de las previstas en esta ley y su reglamento, el seguimiento del plan de ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso. Los miembros de este consejo podrán ser escogidos entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación".

Las normas nacionales han dado mayor prioridad a la participación en los procesos de planeación y no se ha reglamentado espacio o procedimiento alguno con relación a la formulación y ejecución del presupuesto; de este modo, el principal instrumento de gestión, en el cual se concretan las decisiones de los planes de desarrollo, no tiene espacios o procedimientos participativos por mandato de ley. Algunos municipios han tomado la decisión de adelantar procesos de presupuestos participativos y reglamentado algunos aspectos.

En la fase de gestión

Las normas han creado una gran cantidad de espacios de participación sectoriales, con el propósito de vincular a los ciudadanos y a sus organizaciones sociales en la gestión de las entidades públicas; estos espacios tienen composiciones y funciones diferentes, que comprenden desde la planeación hasta el control, sin evidenciar una especialización; con algunas pocas excepciones, en su gran mayoría son espacios de consulta y no de incidencia y decisión, en ciertos casos están conformados solamente por representantes de organizaciones de la sociedad civil y en otros por una mezcla con funcionarios públicos. En la tabla siguiente se enuncian por sectores los distintos espacios de participación y en el anexo se presenta una breve descripción en forma cronológica.

Tabla 31 Espacios de participación sectoriales

| Sector | Espacio o mecanismo |
|-------------------------------|--|
| Educación | Junta Municipal de Educación Foros educativos Gobiernos escolares |
| Salud | Comités de participación en salud Consejos territoriales de seguridad social Comités de ética hospitalaria |
| Acueducto y alcantarillado | Participación de usuarios en las juntas directivas de los servicios públicos Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos |
| Cultura, recreación y deporte | Junta administradora municipal de recreación y deporte Consejos departamentales y municipales de cultura |
| Poblaciones | Consejos comunitarios de las comunidades negras Consejos municipales de juventud Comité departamentales, distritales y municipales para la |

| Sector | Espacio o mecanismo |
|----------------|---|
| | atención integral a la población desplazada Consejos de política social Comités territoriales de discapacidad Comités para la prevención de la violencia sexual y atención de víctimas |
| Agricultura | Consejos de desarrollo rural Consejo municipal de desarrollo rural |
| Ambiente | Consejo municipal ambiental |
| Seguridad | Comisiones departamentales y municipales de policía Consejos municipales de paz |
| Administración | Contratación con la comunidad Cabildos abiertos Consejo ciudadano de control de gestión y de resultados de la inversión pública |

Fuente: Leyes sectoriales, elaboración del autor.

En la vigilancia y control

Control ciudadano a la contratación estatal. En el artículo 66 de la ley 80 de 1993, sobre contratación estatal se regulan varios aspectos relativos a la participación comunitaria en la contratación pública:

- Se establece que “todo” contrato celebrado por entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.
- Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las conductas de los funcionarios o particulares que constituyan delitos, contravenciones o faltas.
- Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia.
- Las autoridades suministrarán oportunamente la documentación e información que requieran las personas y asociaciones.
- El gobierno nacional y las entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo a la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual orientados a recompensar dichas labores.

Las entidades estatales podrán contratar con asociaciones de profesionales y gremiales y con universidades o centros de investigación, el estudio y análisis de gestiones contractuales realizadas. El decreto 2170 de 2002³¹¹ reguló diversos aspectos relativos a la transparencia en la contratación estatal. Fue derogado por el decreto 66 de 2008, salvo los artículos 6, 9 y 24. En su artículo 9º el decreto estableció las actividades que pueden desarrollar las veedurías ciudadanas:

Artículo 9º. *De las veedurías ciudadanas en la contratación estatal.* Las veedurías ciudadanas, establecidas de conformidad con la ley, podrán desarrollar su actividad durante la etapa precontractual, contractual y poscontractual de los procesos de contratación, haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante

³¹¹ Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999

las entidades que administran y ejecutan el contrato y ante los organismos de control del Estado, para buscar la eficiencia institucional y la probidad en la actuación de los funcionarios públicos. Así mismo, podrán intervenir en todas las audiencias que se realicen durante el proceso.

Parágrafo. En desarrollo del inciso tercero del artículo 66 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales deberán convocar veedurías ciudadanas para realizar control social a cualquier proceso de contratación, caso en el cual les suministrarán toda la información y documentación pertinente que no esté publicada en la página web de la entidad. El costo de las copias y la atención de las peticiones presentadas seguirán las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo.

Control fiscal y participación ciudadana. Los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para que ella, a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común, que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en búsqueda de beneficio social. (Artículo 167 de la ley 136 de 1994).

Juntas de Vigilancia. Cuando los servicios públicos municipales no se administren o presten por intermedio de entidades descentralizadas, las organizaciones comunitarias constituirán juntas de vigilancia, encargadas de velar por la gestión y la prestación de los mismos y de poner en conocimiento del personero, contralor municipal y demás autoridades competentes, las anomalías que encuentre. Es deber de las autoridades municipales encargadas de los servicios públicos, dar suficientes facilidades para que las juntas de vigilancia cumplan sus funciones. El gobierno deberá reglamentar el funcionamiento de estas juntas (artículo 144 de la ley 136 de 1994). Las juntas tienen la facultad para citar a sus reuniones a los empleados que consideren convenientes y solicitarles informes escritos o verbales³¹².

Veedurías. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política. (Artículo 100 de la ley 134 de 1994).

La ley 563 de 2000 reglamentó las veedurías ciudadanas y las definió como el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y

³¹² Ley 136 de 1994, artículo 145. CITACION A FUNCIONARIOS: Las juntas de vigilancia, que cumplirán sus funciones ad honorem, podrán citar a sus reuniones a los empleados que consideren convenientes, oír y solicitarles informes escritos o verbales y deberán recibir a quienes quieran poner en su conocimiento hechos de interés para la entidad ante la cual actúan. Las juntas de vigilancia entregarán sus observaciones al alcalde, al Concejo distrital o municipal y a los empleados competentes, según la importancia y el alcance de las críticas, recomendaciones o sugerencias que se formulen. Las juntas también podrán poner en conocimiento de los jueces o del Ministerio Público, los hechos que consideren del caso. Con una periodicidad no inferior a seis (6) meses, las juntas informarán a la opinión pública sobre la labor por ellas cumplida.

legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Todos los ciudadanos y sus organizaciones están facultados para constituir veedurías las cuales deberán registrar ante las personerías municipales o distritales o ante las cámaras de comercio. Esta ley fue declarada inexecutable por haberse tramitado como una ley ordinaria, y no como una ley estatutaria, tal como lo dispone la Constitución Política. La ley 850 de 2003³¹³ reglamentó las veedurías ciudadanas, subsanando el vacío que dejó la declaratoria de inexecutable de la ley 563 de 2000, las cuales definió en la siguiente forma: “Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.³¹⁴” Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado. Las veedurías pueden funcionar tanto en la nación, como en las entidades territoriales:

Artículo 5°. Ámbito del ejercicio de la vigilancia. Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátese de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

4. Descentralización al interior de los municipios

La ley 11 de 1986 autorizó a los concejos para dividir el territorio en comunas (área urbana) y corregimientos (área rural) y para conformar juntas administradoras locales en cada una de ellas. Las juntas estarán integradas por no menos de tres ni más de siete miembros y serán elegidos en la forma que determinen los Concejos, pero no menos de la tercera parte de los miembros será elegida por votación directa de los ciudadanos de la comuna o corregimiento correspondiente. La Constitución de 1991 mantuvo la figura de las juntas administradoras locales; en el artículo 260 se señalan los funcionarios que eligen

³¹³ Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

³¹⁴ Artículo 4°. Objeto. La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

los ciudadanos y junto al presidente, los gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, aparecen los miembros de las juntas administradoras locales. El tema se reglamenta en forma general para todos los municipios y particular para el Distrito de Bogotá. En el caso de todos los municipios del país, se faculta a los concejos para dividir su territorio en comunas y corregimientos y para organizar las juntas administradoras locales:

Artículo 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales.

Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

Por tanto, la descentralización interna de los municipios es una opción y no una obligación, a diferencia de la situación de Bogotá, en la cual la Constitución en sus artículos 321 a 323 ordena a la ciudad poner en marcha un esquema propio de descentralización territorial. La Constitución ordenó la división del territorio distrital en localidades por parte del Concejo Distrital, determinó que en cada localidad habría una junta administradora local elegida popularmente para un período de 4 años, conformadas por no menos de siete ediles, y un alcalde local designado por el Alcalde Mayor de una terna enviada por la respectiva Junta Administradora Local. Dispuso, igualmente, que el Concejo debe hacer el reparto de competencias y funciones administrativas a las localidades y asignar un presupuesto propio para el cumplimiento de sus funciones.

La ley 136 de 1994 en sus artículos 117 a 140 desarrolla lo relativo a las Juntas Administradoras Locales en los municipios con excepción de Bogotá. La organización de las comunas es diferente según la categoría de los municipios. En los distritos y aquellos de categoría especial, primera y segunda, los concejos podrán organizar comunas con no menos de diez mil habitantes y en los clasificados en las categorías tercera y cuarta con no menos de cinco mil habitantes. En los demás municipios los alcaldes deberán diseñar mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales los habitantes participen en la solución de sus problemas y necesidades. En cada comuna o corregimiento habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco ni más de nueve miembros, elegidos por votación popular para períodos de tres años que deberán coincidir con el período de los concejos municipales.

Las funciones de las JAL son las siguientes: 1) presentar proyectos de acuerdo al concejo municipal relacionados con el objeto de sus funciones; 2) recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones; 3) promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales; 4) fomentar la microempresa, familia-empresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares; 5) colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, tales como: derecho de petición y acción de tutela; 6) elaborar ternas para el nombramiento de corregidores; 7) ejercer las funciones que le deleguen el concejo y otras autoridades locales; 8) rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al concejo municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible; 9) ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y veto, conforme a la reglamentación que expida el concejo municipal; 10) presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción; 11) convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones; 12) celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones; 13) distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana.

5. Obligaciones de las entidades territoriales

Las normas sobre democratización de la gestión pública y democracia participativa aplican a los tres niveles de gobierno, pero la descentralización territorial le ha asignado un papel especial a los municipios como promotores de la democracia local. En los puntos anteriores hemos visto un extenso listado de instrumentos y espacios de participación que deben ser puestos en marcha y apoyados por los gobiernos de las entidades territoriales. Adicionalmente, se han establecido algunas obligaciones específicas a las entidades y los funcionarios, que examinamos a continuación.

Funciones del municipio en promoción de la participación. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. (Artículo 311 de la Constitución). En la ley 136 de 1994 se establece como tercera función del municipio: promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 3).

Formación ciudadana. Los alcaldes, los concejales, los ediles, los personeros, los contralores, las instituciones de educación, los medios de comunicación, los partidos políticos y las organizaciones sociales deberán establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de los valores democráticos, constitucionales, institucionales, cívicos y especialmente el de la solidaridad social de acuerdo con los derechos fundamentales; los económicos, los sociales y culturales; y los colectivos y del medio ambiente. El desconocimiento por parte de las autoridades locales, de la

participación ciudadana y de la obligación establecida en este artículo será causal de mala conducta (artículo 142 de la ley 136 de 1994).

Personerías y participación ciudadana. Entre las funciones del personero se encuentran las siguientes: a) Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley; b) Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias (artículo 178 de la ley 136 de 1994). La procuraduría delegada para la vigilancia y coordinación de las personerías del país tiene dentro de sus funciones desarrollar políticas de participación ciudadana de conformidad con la ley (artículo 178 de la ley 136 de 1994).

Democratización de la administración pública. Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Entre otras podrán realizar las siguientes acciones: a) convocar audiencias públicas; b) incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión, las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana; c) difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos; d) incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos; e) apoyar los mecanismos de control social que se constituyan (artículo 32 de la ley 489 de 1998, estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública).

Audiencias públicas. Cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrán convocar audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad y, en especial, cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos. Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada (art. 33 de la ley 489 de 1998).

Apoyo a las veedurías. Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control, mediante el registro y atención oportuna de sus observaciones y el acceso a la información requerida. El Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública deberá diseñar y promover un Plan Nacional de Formación de Veedores.

Competencias en promoción de la participación. En el marco de las competencias establecidas en la ley 715 de 2001, sobre competencias y recursos, se asigna a cada nivel de gobierno la responsabilidad de promover los mecanismos de participación ciudadana, en términos muy parecidos. El Estado central, según el artículo 73.7 debe

promover los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública, los departamentos según el artículo 74.7 deben promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios a cargo del departamento y los municipios según el artículo 76.13 deben promover mecanismos de participación comunitaria para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.

Deberes de los funcionarios. El Código Disciplinario, ley 734 de 2002, incluye dentro de los deberes de todo servidor público, según el Artículo 34, acatar y poner en práctica los mecanismos que se diseñen para facilitar la participación de la comunidad en la planeación del desarrollo, la concertación y la toma de decisiones en la gestión administrativa de acuerdo a lo preceptuado en la ley. En el marco de la ley 87 de 1993, sobre control interno, se establece como una de las funciones del control interno y específicamente de los auditores internos de “evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal diseñe la entidad correspondiente.” (Artículo 12i). Este artículo refleja la intención de lograr que los mecanismos de participación, donde se realizan actividades de rendición de cuentas, funcionen efectivamente.

Tabla 32 Obligaciones generales de entidades y funcionarios en promoción de la participación

| TEMA | OBLIGACIÓN DE LAS ENTIDADES Y/O FUNCIONARIOS |
|--|--|
| Promoción de la participación | Corresponde a la nación “Promover los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública” Corresponde a los departamentos “Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento.” Corresponde a los municipios “Promover mecanismos de participación comunitaria para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.” |
| Democracia participativa y democratización | Todas las entidades y organismos deben desarrollar su gestión acorde con los principios de la democracia participativa y de la democratización de la gestión pública. |
| Acciones para democratizar la gestión | Convocar a audiencias públicas Formular y ejecutar políticas y programas para fortalecer la participación ciudadana Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses que representen a los usuarios y ciudadanos Apoyar los mecanismos de control social Aplicar mecanismos que brinden transparencia a la función administrativa |
| Convocar audiencias | El objeto es discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad. |
| Apoyo general a las veedurías | Llevar un registro sistemático de las observaciones de las veedurías Facilitar acceso a la información Puesta en marcha del Plan Nacional de Formación de Veedores por parte del DAFP y de la ESAP, con apoyo financiero de todas las entidades. |
| Apoyos específicos a veedurías (ley 850 de 2003) | Deber de informar en medio de amplia difusión todos los programas, proyectos, contratos o prestación de servicios públicos. Poner en funcionamiento la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías conformada por Procuraduría, Contraloría, Defensoría, Ministerio de Interior, DAFP y ESAP. Apoyo legal y en promoción de la vigilancia por parte de Procuraduría, |

| TEMA | OBLIGACIÓN DE LAS ENTIDADES Y/O FUNCIONARIOS |
|-----------------------------|---|
| | <p>Contraloría, Defensoría y Ministerio del Interior.</p> <p>DAFP diseñará metodologías de evaluación de la gestión pública para facilitar el ejercicio de vigilancia</p> <p>El DAFP suministrará información pertinente sobre los planes institucionales y sobre la evaluación del Estatuto Anticorrupción.</p> <p>La ESAP organizará los programas de capacitación que demanden la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan.</p> <p>Los organismos de planeación en los diferentes niveles y ámbitos de acción deberán suministrar la información sobre planes, programas y proyectos, y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación.</p> <p>El Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación impulsará campañas de conformación de veedurías y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia.</p> <p>El Fondo de Desarrollo Comunal adelantará evaluaciones de los logros de las veedurías</p> <p>El Fondo de Desarrollo Comunal coordinará la red institucional de apoyo a las veedurías.</p> <p>Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas</p> |
| Gestión de calidad | Las entidades deben tener un enfoque hacia el cliente |
| Deberes de los funcionarios | Todos los servidores públicos deben acatar y poner en práctica los mecanismos que se diseñen para facilitar la participación de la comunidad. |
| Control interno | Es función del control interno evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana. |

Fuente: Ley 715, ley 489 de 1998, ley 850 de 2003, elaboración del autor.

6. Resumen de los espacios e instrumentos de participación

No resulta fácil clasificar todos los instrumentos identificados de acuerdo con los tres objetivos generales de la descentralización política pero a riesgo de cometer algunas imprecisiones consideramos que los instrumentos correspondientes a cada uno de ellos son los siguientes:

- Instrumentos para fortalecer la democracia representativa: elección de alcaldes, Elección de gobernadores, Juntas Administradoras Locales, Voto programático y revocatoria del mandato.
- Instrumentos para fortalecer la democracia directa: consulta popular y referendo.
- Instrumentos para fortalecer la democracia participativa: iniciativa popular legislativa, cabildos abiertos, contratación con la comunidad, comités de participación en salud, consejos territoriales de seguridad social, consejos de ordenamiento territorial, consejos territoriales de planeación, consejos de desarrollo rural, junta municipal de educación, foros educativos, gobiernos escolares, comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, consejos ambientales, consejos de cultura, comisiones de policía, consejos municipales de jóvenes, consejos de paz, juntas administradoras de deportes, consejos ciudadanos de control de gestión y de resultados de la inversión pública, veedurías ciudadanas, control

fiscal y participación ciudadana, personerías y participación ciudadana, audiencias públicas, fondo de participación ciudadana, obligación de divulgar los planes de inversión con cargo a las participaciones, asignación de funciones a los municipios en promoción de la participación ciudadana, formación ciudadana, acciones para democratizar la administración pública, políticas para promover la participación ciudadana.

- d) Instrumentos para fortalecer la gobernabilidad: período fijo de los alcaldes, medidas fiscales y administrativas y el conjunto de medidas políticas.

De un total de 43 instrumentos identificados 38 son espacios de participación y 6 instrumentos de apoyo para fomentar dicha participación. De estos 38 espacios, 7 son de participación política y los 31 restantes de participación ciudadana; 9 de los espacios tienen algún elemento decisorio, todos los correspondientes a la participación política y dos de los de participación ciudadana (la participación en juntas directivas de empresas de servicios públicos y los consejos municipales de jóvenes). Los restantes espacios son principalmente consultivos y de fiscalización. La gran mayoría de espacios son de ámbito municipal pero varios de ellos son aplicables en los tres niveles de gobierno y algunos solamente en el ámbito departamental. Del total de espacios 18 son de carácter general y 20 de carácter específico sectorial.

Tabla 33 Resumen de instrumentos de participación

| INSTRUMENTO | OBJETIVO | TIPO DE PARTICIPACION | NIVEL DE PARTICIPACION | TIPO DE INSTRUMENTO | COBERTURA | |
|---|----------|-----------------------|------------------------|---------------------|-----------|---|
| | | | | | T | S |
| 1.Elección de alcaldes | DR | PP | D | E | M | G |
| 2.Elección de gobernadores | DR | PP | D | E | D | G |
| 3.Juntas Administradoras Locales | DR | PP | D | E | M | G |
| 4.Voto programático y revocatoria del mandato | DR | PP | D | E | D-M | G |
| 5. Consulta popular | DPD | PP | D | E | NMD | G |
| 6. Referendo | DPD | PP | D | E | NMD | G |
| 7. Iniciativa popular legislativa | DPD | PP | D | E | NMD | G |
| 8.Cabildos abiertos | DP | PC | C | E | M | G |
| 9.Contratación con la comunidad | DP | PC | E | E | M | G |
| 10.Comités de participación en salud | DP | PC | C | E | M | E |
| 11.Consejos territoriales de seguridad social | DP | PC | C | E | M | E |
| 12. Consejos comunitarios de las comunidades negras | DP | PC | D | E | M | E |
| 13.Consejos de ordenamiento territorial | DP | PC | C | E | M | G |
| 14.Consejos de planeación | DP | PC | C | E | NDM | G |
| 15.Consejos de desarrollo rural | DP | PC | C | E | M | E |
| 16. Consejos ambientales | DP | PC | C | E | NDM | E |
| 17.Junta municipal de educación | DP | PC | C | E | M | E |

| | | | | | COBERTURA | |
|---|----|----|-------|---|------------------|---|
| 18. Foros educativos | DP | PC | C | E | M | E |
| 19. Gobiernos escolares | DP | PC | C | E | M | E |
| 20. Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos | DP | PC | C | E | M | E |
| 21. Juntas de vigilancia de los servicios públicos | DP | PC | F | E | M | E |
| 22. Participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos. | DP | PC | D | E | M | E |
| 23. Comisión de policía y participación ciudadana | DP | PC | C | E | M | E |
| 24. Comité de ética hospitalaria | DP | PC | C | E | M | E |
| 25. Junta administradora municipal de recreación y deporte | DP | PC | C | E | D M | E |
| 26. Consejos municipales de juventud | DP | PP | D (?) | E | M | E |
| 27. Consejos municipales de cultura | DP | PC | C | E | D M | E |
| 28. Consejos municipales de paz | DP | PC | C | E | M | E |
| 29. Comités para la atención integral a la población desplazada | DP | PC | C | E | M D | E |
| 30. Consejos ciudadanos de control de gestión y de resultados de la inversión pública (CGRI)- | DP | PC | C | E | D | G |
| 31. Consejos de política social | DP | PC | C | E | M D | G |
| 32. Veedurías ciudadanas | DP | PC | F | E | M | G |
| 33. Control fiscal y participación ciudadana | DP | PC | C | E | M | G |
| 34. Personerías y participación ciudadana | DP | PC | C | E | M | G |
| 35. Audiencias públicas | DP | PC | F | E | M | G |
| 36. Fondo de participación ciudadana | DP | PC | NA | A | N | G |
| 37. Obligación de divulgar los planes de inversión con cargo a las participaciones | DP | PC | I | A | N | G |
| 38. Asignación de funciones a los municipios en promoción de la participación ciudadana | DP | PC | NA | A | N | G |
| 39. Formación ciudadana | DP | PC | NA | A | N D M | G |
| 40. Acciones para democratizar la administración pública | DP | PC | NA | A | N | G |
| 41. Políticas para promover la participación ciudadana | DP | PC | NA | A | N | G |
| 42. Comités territoriales de discapacidad | DP | PC | C | E | M D | E |
| 43. Comités para la prevención de la violencia sexual y atención de víctimas | DP | PC | C | E | M D | E |

Fuente: Legislación, elaboración del autor

Según objetivo (Democracia representativa=DR, participativa y directa=DPD, Democracia participativa= DP, gobernabilidad=G)

Según tipo de participación (Política= PP, ciudadana=PC)

Según nivel de participación (decisión= D, consulta= C, fiscalización=F, información=I)

Según tipo de instrumento (espacio de participación= E, apoyo= A)

Según su cobertura territorial (nación=N, departamento=D y municipio=M) y sectorial (general=G y específica=E)

Capítulo 7. Administración pública territorial y relaciones intergubernamentales

Con base en las competencias y los recursos financieros asignados y en el marco de las instituciones de gobierno definidas, cada entidad territorial debe organizar su administración pública, para lo cual cuenta con sus recursos propios y en el caso de los municipios más pequeños con recursos nacionales de transferencia, pero dentro de lo dispuesto en las leyes nacionales que regulan con mayor o menor detalle cada una de las funciones y procesos administrativos. Esto implica que existen esquemas similares en todas las entidades territoriales que se diferencian de acuerdo con su tamaño y complejidad administrativa. El propósito de este capítulo es presentar las decisiones tomadas con relación a la administración pública territorial y con respecto al tema de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, especialmente de las más pequeñas y atrasadas, desde el comienzo del proceso de descentralización. Adicionalmente examinamos algunos aspectos del diseño en lo relativo a la coordinación entre niveles de gobierno, con énfasis en la coordinación y el seguimiento y evaluación.

1. Elementos de gestión pública territorial

Dado el carácter unitario del país, los rasgos básicos de la gestión pública son también determinados en la Constitución y la ley. Existe un modelo de gestión pública territorial, expresado en las normas, que debe ser aplicado por todos los departamentos y municipios del país.

Con relación a la organización administrativa las entidades territoriales cuentan con una estructura básica de gobierno y administración definida por la Constitución y la ley. En el caso de los departamentos existe la gobernación, dirigida por el gobernador, la Asamblea Departamental, y la Contraloría como entidades básicas. En el caso de los municipios y distritos, la Alcaldía, el Concejo Municipal, la Contraloría -en los municipios de determinado tamaño-, y la personería. A partir de este esquema básico, los departamentos, distritos y municipios tienen autonomía para determinar su estructura administrativa, creando las unidades y entidades que requieran. En determinados sectores, las normas nacionales han establecido la obligación de crear algunas dependencias específicas, pero la ley 617 de 2000 la eliminó. Por tanto, las entidades territoriales tienen autonomía en este campo, en el marco de sus restricciones financieras³¹⁵. Los gobernadores y alcaldes, por disposición constitucional son los jefes de gobierno y directores de la administración territorial, con las facultades establecidas allí y en las leyes. Dentro de este marco, alcaldes y gobernadores tienen discrecionalidad para definir los estilos y enfoques de su gestión.

Por mandato de la Constitución y la ley, el empleo público en las entidades territoriales está regulado nacionalmente. Los departamentos y municipios deben poner en marcha la carrera administrativa, de acuerdo con las disposiciones de la ley. En este marco, cuentan con autonomía para determinar sus plantas de personal, dentro de los límites establecidos por las normas en cuanto a escalas de remuneración y niveles de gasto de funcionamiento. La ley 715 de 2001, como hemos visto, permite que los municipios de

³¹⁵ Sin embargo, en algunas leyes se continua con la práctica de establecer obligaciones con relación a oficinas o dependencias, por ejemplo, la ley 1098 de 2006 exige a los municipios contar con comisarias de familia.

categorías 4ª, 5ª y 6ª destinen hasta el 28% de los recursos de la participación de propósito general para el funcionamiento de su administración.

Tanto la Constitución como la ley han buscado que las entidades territoriales orienten su gestión a la obtención de resultados en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la reducción de la pobreza. La Constitución establece como prioridades los sectores de educación, salud y agua potable, lo cual se refleja en la asignación de los recursos del sistema general de participaciones. Las normas sobre competencias requieren de las entidades territoriales el mejoramiento de las coberturas y la calidad. En los planes de desarrollo deben formularse metas y los presupuestos deben incluir indicadores de impacto y resultados. La guía de la acción de las entidades territoriales es, por tanto, la obtención de resultados en términos de la provisión de bienes y servicios de forma tal que se logren impactos en las condiciones de vida de la población.

La Constitución política y la ley exigen que las entidades territoriales formulen planes de desarrollo para la vigencia de los respectivos gobiernos (4 años), y planes de ordenamiento territorial, orientados a los aspectos físicos y de regulación de usos del suelo, para períodos de 12 años. Por tanto, todos los municipios y departamentos deben contar con instrumentos y documentos que guíen su acción y sirvan de referencia para la participación y el control ciudadanos. En forma complementaria a la planeación estratégica, las entidades territoriales deben formular planes operativos de inversión, planes de acción de las entidades, y proyectos de inversión, de acuerdo con parámetros mínimos que garanticen la mayor eficacia y eficiencia. Los municipios y departamentos deben contar con bancos de proyectos de inversión en los cuales se registren todas las iniciativas que van a ser parte de los presupuestos públicos. Así mismo, todas las entidades territoriales deben formular anualmente su presupuesto de ingresos y gastos, de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley. Las entidades territoriales deben elaborar marcos de gasto de mediano plazo en los cuales establezcan los escenarios fiscales que sirvan de marco para los planes de desarrollo y los presupuestos. Igualmente deben elaborar planes financieros que permitan sustentar la viabilidad de los planes de desarrollo.

Los procesos de contratación de las entidades territoriales están reglamentados por ley en forma similar a la contratación de las entidades nacionales. Todas las entidades territoriales deben conformar un sistema de control interno de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley. El control fiscal de la gestión territorial corresponde en el caso de los departamentos a las contralorías departamentales y en el caso de los municipios mayores a las contralorías distritales y municipales. Los contralores son elegidos por las asambleas y concejos. En los municipios pequeños el control fiscal corresponde a las contralorías departamentales. En todos los casos, la contraloría general de la nación podrá efectuar control sobre la gestión de las entidades territoriales. Las entidades territoriales deben evaluar sus planes de desarrollo y presentar informes a las asambleas y concejos según el caso. Igualmente, deben reportar los resultados de su gestión a la nación y a la ciudadanía.

La ley determina que las entidades territoriales deberán establecer sistemas de desarrollo administrativo encargados del permanente mejoramiento de la gestión pública territorial y de abordar, particularmente, los siguientes aspectos: diagnósticos institucionales, trámites, métodos y procedimientos de trabajo, organización,

mejoramiento continuo, productividad, descentralización, duplicación de funciones, sistemas de información, clima organizacional, atención al usuario, quejas y reclamos, participación ciudadana. En materia de información las normas nacionales también regulan la actividad y obligaciones de las entidades territoriales; todas las entidades territoriales deben contar con oficinas o mecanismos de trámite de peticiones, con diarios o boletines oficiales, con una información básica en sus páginas web, con un sistema de archivos, y con diversos sistemas de información sobre las funciones administrativas, como personal, contratación, contabilidad, proyectos de inversión, etc. Adicionalmente, en la mayoría de sectores se han creado sistemas de información que incluyen responsabilidades a las entidades territoriales.

El marco normativo nacional por tanto ha regulado las funciones administrativas básicas a cargo de las entidades territoriales en forma homogénea pero permitiendo que según su capacidad fiscal y particularidades se ajuste la dimensión de las organizaciones y se defina la estructura administrativa requerida. Se trata, nuevamente de un esquema en el cual las decisiones principales son tomadas en la ley nacional y donde las entidades territoriales no tienen mayor autonomía.

El problema de la capacidad de gestión de las entidades territoriales

Para muchos analistas el principal obstáculo para el adecuado desarrollo de un proceso de descentralización es la baja capacidad de gestión de los gobiernos locales³¹⁶. Se considera que la transferencia de funciones y recursos debe tener como requisito la construcción de una capacidad mínima. En el caso colombiano este punto se discutió al momento de aprobarse las leyes iniciales que reglamentaron el proceso y finalmente se asumió que la capacidad de gestión se desarrolla en la medida en que los gobiernos locales adquieran responsabilidades³¹⁷. Por tanto, se decidió transferir los recursos y funciones y esperar que el nuevo contexto generara los estímulos para fortalecer la capacidad de gestión, aunque complementariamente se han establecieron distintas acciones de apoyo por parte de entidades del orden nacional y departamental. Los Ministerios nacionales y los departamentos tienen dentro de sus funciones prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales.

En una primera etapa del proceso de descentralización se asignaron recursos a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con destino a labores de capacitación y difusión; en un segundo momento, con el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se intentó construir un Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios y se puso en marcha el Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI), enmarcado dentro de una estrategia más amplia de desarrollo

³¹⁶ Daughters, 2007:246), refiriéndose a América Latina señala que “un problema general en toda la región es la débil capacidad institucional existente en la mayoría de los gobiernos subnacionales que hace difícil, y en ocasiones imposible, que los gobiernos locales provean con efectividad los bienes públicos que son de su responsabilidad.”

³¹⁷ “Aunque reconozco la debilidad administrativa de muchos de nuestros municipios, no creo válido el argumento que tiende a obstaculizar el aumento de la transferencia por la supuesta incapacidad para utilizar bien los recursos. Con un criterio muy mezquino, por demasiados años se ha considerado a los municipios colombianos como una especie de menores de edad administrativamente hablando, imposibilitados para tomar sus propias determinaciones y decidir sobre su propia suerte. En mi sentir, esta incapacidad se puede deber justamente a la circunstancia de no haberseles delegado funciones claras, ni entregado responsabilidades que probaran su idoneidad. Cuando a los seres humanos no se les dan oportunidades, mal puede criticárseles porque no las asumen o las aprovechan. Para saber a ciencia cierta si son capaces o no, hay que tomar el riesgo, si así se puede llamar, de delegar las funciones”, (Galán, 1990).

territorial y con financiación del Banco Mundial³¹⁸; en un tercer momento se abandona el énfasis hacia los municipios y el DNP se concentra en el apoyo a los gobiernos departamentales, bajo el criterio de que corresponde a este nivel el apoyo a los gobiernos locales.

Paralelamente, durante todo el período 1986-2008 diferentes entidades nacionales - Ministerios e institutos descentralizados-, han diseñado y puesto en marcha programas de fortalecimiento institucional en las áreas de su competencia (educación, salud, acueducto y alcantarillado, por ejemplo), así como los 32 departamentos del país que legalmente tienen la función de prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios. Es claro entonces que durante este período numerosos actores han realizado acciones tendientes a fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales y han destinado recursos significativos para tal fin. Adicionalmente, los municipios realizan acciones propias de fortalecimiento y desde el año de 1994 tienen la obligación de destinar una parte de su presupuesto a actividades de capacitación.

Tabla 34 Acciones de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales 1986-2010

| PERIODO | ACCIONES |
|-----------|--|
| 1986-1990 | <p>Incremento de los recursos y responsabilidades de los municipios gradualmente pero sin acciones previas de fortalecimiento</p> <p>Asignación de un porcentaje de las transferencias municipales a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para adelantar acciones de divulgación y capacitación a los gobiernos locales.³¹⁹</p> <p>Creación de un esquema de control a los recursos transferidos que exige a los municipios la preparación y aprobación de un Plan de Inversiones con cargo a los recursos transferidos³²⁰</p> |

³¹⁸ El Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994, se inscribe dentro de la posición que considera que el problema central se encuentra en la capacidad de los gobiernos locales y, en consecuencia con este diagnóstico, formula una estrategia de apoyo al desarrollo institucional. El documento considera que la reforma no ha tenido en cuenta la capacidad de los municipios para asumir las nuevas responsabilidades. Sostiene el plan que se ha avanzado formalmente en la ampliación de los espacios democráticos y en el fortalecimiento de la autonomía y la gestión local. Así mismo, se plantea que la reforma tiende a aprovechar las ventajas que pueden tener los municipios para la provisión de los servicios debido a la escala de los mismos y a la cercanía de los usuarios. Sin embargo, el proceso se ha visto limitado por la débil capacidad técnica y de planeación de las entidades territoriales. El tema de la capacidad local como obstáculo al proceso de descentralización se mantiene en el Plan de Desarrollo del período 1994-1998, pero no con la importancia otorgada en el gobierno anterior y aparece en los planes anteriores en los capítulos sobre la descentralización.

³¹⁹ El decreto 77 de 1987 estableció que la participación del impuesto a las ventas correspondiente a la ESAP se destinaría específicamente a programas de información, consultoría, capacitación y asesoría dirigidos a asegurar el desarrollo administrativo municipal, para lo cual se estipularon varias funciones en materia de divulgación de textos legales, preparación de materiales de capacitación, realización de foros y talleres, prestación de servicios de información jurídica, distribución de formatos de procedimientos administrativos locales, divulgación de códigos tipo, asesoría administrativa, otorgamiento de becas y apoyo en transferencia de tecnología en servicios específicos. El enfoque del momento, por tanto, consistió en atribuir a una entidad del orden nacional, la responsabilidad por el apoyo al desarrollo administrativo municipal, especialmente en materia de divulgación y capacitación.

³²⁰ El Banco Mundial, en un informe sobre la Descentralización en Colombia (Banco Mundial, 1987), destacaba entre sus conclusiones centrales la poca capacidad de la mayoría de municipios en materia de programación de inversión y análisis de factibilidad de proyectos y manifestaba su preocupación por la adecuada ejecución de los nuevos recursos. Recomendaba, en concordancia con el diagnóstico, que el Gobierno Nacional asumiera como de especial prioridad el desarrollo de un sistema efectivo de asistencia y orientación a los municipios en la utilización de sus recursos. En la misma perspectiva, al referirse a la reglamentación de la Ley 12 sugería lo siguiente:

"... Como mínimo, como una condición para recibir la transferencia del impuesto a las ventas, debería exigirse a los municipios que elaboraran un plan mínimo de inversiones con los usos a los cuales proponen destinar los nuevos

| | |
|-----------|--|
| 1990-1994 | <p>Diseño y puesta en marcha de una política para el Desarrollo Institucional de los Municipios</p> <p>Creación del Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios</p> <p>Montaje del Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI), con apoyo del Banco Mundial y el objetivo de asistir a 700 gobiernos locales</p> <p>Creación en el Departamento Nacional de Planeación de la División de Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales</p> <p>Realización de estudio conjunto DNP-Banco Mundial sobre la capacidad de los gobiernos locales en Colombia</p> <p>Programas nacionales sectoriales y programas departamentales</p> |
| 1994-1998 | <p>Asignación al nuevo Ministerio del Interior de las funciones de coordinación de la descentralización y de las acciones de apoyo al fortalecimiento institucional territorial</p> <p>Programas nacionales sectoriales y programas departamentales</p> <p>Estudios de evaluación del PDI</p> <p>Montaje del Programa Mejor Gestión Departamental</p> |
| 1998-2002 | Continuidad de los programas nacionales sectoriales y programas departamentales |
| 2002-2010 | <p>Continuidad de los programas nacionales sectoriales y programas departamentales</p> <p>Programas transversales por parte del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Función Pública</p> |

Fuente: Elaboración del autor

2. Relaciones intergubernamentales

Dentro del conjunto de aspectos sobre las relaciones entre niveles de gobierno consideramos que tres son de especial importancia. La asistencia técnica para el desarrollo institucional y el fortalecimiento de capacidades, la coordinación entre niveles y los sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño de las entidades territoriales. El primero de estos temas lo abordamos rápidamente en la parte anterior sobre la administración pública territorial y en este capítulo examinamos los dos siguientes.

Coordinación

Considerando el modelo de Estado Unitario del país, la coordinación se produce fundamentalmente de manera jerárquica en la medida en que se expiden las leyes, y se reglamentan mediante decretos, que regulan la acción de las entidades territoriales. Dentro de las medidas tomadas durante la descentralización se encuentran disposiciones sobre coordinación en la ley de planeación y sobre la función de coordinación de los

recursos, junto con un breve análisis de las prioridades y una justificación del plan por la Oficina de Planeación Municipal o, en su ausencia por la Oficina Departamental de Planeación, la respectiva corporación regional o quizá una entidad especial de asuntos municipales como IDEA. La finalidad de este requerimiento no es demorar los pagos sino más bien estimular una planeación municipal más adecuada.”

³²¹ El objetivo general de la política era elevar la eficiencia en la prestación de los servicios, así como en la asignación y el manejo de los recursos, mediante la reorientación de los esquemas de operación de los municipios, la adopción de instrumentos gerenciales y el desarrollo de su capacidad para planificar e involucrar a la comunidad en la gestión local. Para alcanzar este objetivo y superar los errores detectados en los programas previos, la política definió orientaciones en materia de enfoque del desarrollo institucional, adecuación de la oferta de servicios de apoyo, identificación de la demanda y articulación de la oferta con la demanda.

servicios nacionales por parte de los gobernadores en su territorio. Adicionalmente se han creado algunas dependencias responsables en la nación de la formulación de políticas y su seguimiento y evaluación.

La ley 152 de 1994, orgánica de la planeación, establece en su artículo 3º, como uno de sus principios la coordinación entre los tres niveles de gobierno: “c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo”. Sin embargo, este principio no se ve acompañado de mecanismos específicos. En el artículo 16 se establece que las autoridades nacionales de planeación deben garantizar la participación activa de las entidades territoriales en el proceso de elaboración del plan nacional; adicionalmente, los departamentos y municipios tienen participación en el Consejo Nacional de Planeación, donde se estudia y formula concepto sobre el proyecto de plan nacional. Por su parte, el artículo 32 determina que los planes de desarrollo de las entidades territoriales deberán tener en cuenta para su elaboración, las políticas y estrategias del plan nacional, con el fin de garantizar coherencia.

La Constitución Política asigna a los gobernadores la función de dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de delegación que le confiera el Presidente de la República. El Código de Régimen Departamental, por su parte, incluye dentro de las funciones generales de los departamentos la siguiente: cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que se prevean en las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren. Para cumplir con esta función les asigna a los gobernadores la facultad de “escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.” Esta facultad constitucional fue reglamentada mediante el decreto 1487 de 2000.³²² Sin embargo, desde la expedición de la Constitución de 1991 ningún presidente había establecido las condiciones de delegación para el cumplimiento de esta función. Mediante el decreto 1188 de 2003, el gobierno nacional determinó que “el gobernador de cada departamento deberá coordinar y articular el desarrollo de las políticas nacionales de carácter sectorial entre las diferentes entidades del nivel nacional en su territorio, haciendo uso de los instrumentos de planificación y concertación interinstitucional.” Las entidades nacionales deberán articular sus acciones con el gobernador y estos deberán establecer mecanismos de seguimiento a la gestión nacional en su territorio. En el caso de los municipios, la ley 136 de 1994 en su artículo 91, establece dentro de las funciones de los alcaldes: “C) En relación con la Nación, al Departamento y a las autoridades jurisdiccionales: 2. Coordinar y supervisar los servicios, que presten en el municipio entidades nacionales o departamentales e informar a los superiores de las mismas de su marcha y del cumplimiento de los deberes por parte de los funcionarios respectivos en concordancia con los planes y programas de desarrollo municipal.”

³²² Artículo 2º. El Director o Gerente Regional o Seccional o quien haga sus veces será escogido por el gobernador del Departamento donde esté ubicada físicamente la Regional o Seccional, de terna enviada por el representante legal del establecimiento público respectivo, la cual deberá estar integrada por personas que cumplan con los requisitos exigidos en el Manual Específico de la entidad. Cuando el área de influencia de una regional o seccional cubra dos o más departamentos, el director o gerente regional o seccional o quien haga sus veces deberá ser escogido de la terna correspondiente, por votación unánime en el primer caso y por la mitad más uno de los respectivos gobernadores en el segundo caso.

Sin embargo se carece de entidades o mecanismos de coordinación de la descentralización tanto dentro de la nación como entre ésta y las entidades territoriales. No se ha conformado durante el proceso de descentralización ninguna entidad, consejo o mecanismo de nivel superior responsable de la formulación, coordinación de la ejecución y seguimiento de las políticas de descentralización territorial en el país y administrativamente el tema ha sido asignado a dependencias de tercer nivel dentro de la estructura nacional³²³. En el Ministerio del Interior existe actualmente la Dirección de Gobernabilidad Territorial³²⁴ que tiene dentro de sus funciones “Asesorar, dirigir y coordinar la formulación, ejecución y evaluación de las políticas del Gobierno Nacional sobre descentralización política, ordenamiento territorial y gestión territorial” y “Asesorar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el fortalecimiento de la descentralización y propender por la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre la Nación, los Departamentos, Distritos y municipios”. Esta Dirección, sin embargo, no se encarga exclusivamente del tema de la descentralización sino que tiene que atender asuntos de orden público territorial y otras materias. En el Departamento Nacional de Planeación se creó la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible³²⁵, responsable de formular políticas en los temas de su competencia, de coordinar el sistema general de participaciones, de promover el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y de realizar seguimiento y evaluación al desempeño territorial, entre otras funciones. No existe una clara distribución de tareas entre las dos dependencias. Adicionalmente, en el Ministerio de Hacienda se creó la Dirección de Apoyo Fiscal orientada principalmente a hacer seguimiento al desempeño fiscal de las entidades territoriales para verificar que cumplen con los parámetros legales y a apoyar los procesos de reajuste fiscal.

Seguimiento y evaluación de la descentralización

Con relación al seguimiento y evaluación de la gestión de las entidades territoriales se han tomado varias medidas durante el proceso de descentralización, bajo el principio de que los municipios deben responder en primer lugar a sus habitantes y en forma complementaria a la nación. Al expedirse la ley 12 de 1986 el gobierno nacional y algunos analistas manifestaron su preocupación por la capacidad de los gobiernos locales para utilizar adecuadamente los crecientes recursos a su disposición. La Comisión del Gasto de 1986 propuso la creación de una comisión permanente de monitoria³²⁶ y el Banco Mundial recomendó al gobierno nacional el desarrollo de un sistema efectivo de asistencia y orientación a los municipios en la utilización de los recursos. Proponía el Banco en ese momento que se exigiera a los municipios la

³²³ Al comienzo de la descentralización se formularon algunas propuestas sobre la conformación de un Consejo Nacional de la Descentralización que no se concretaron. En 1990 mediante el decreto 1881 se asignó a la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia la función de coordinar las acciones conducentes al fortalecimiento de la Política de Descentralización Administrativa, pero en la práctica no operó y esta secretaría fue de corta duración.

³²⁴ Decreto 4530 de 2008

³²⁵ Decreto 195 de 2004

³²⁶ La comisión permanente de monitoria debía ser presidida por el Ministerio de Hacienda con la secretaría técnica del DNP y su propósito era organizar misiones de evaluación del uso de los nuevos recursos del IVA y entregar informes periódicos al presidente y al Congreso. Se pretendía con esta comisión prevenir el manejo ineficiente de los recursos. (Comisión del Gasto Público, 1987:47).

elaboración de un plan mínimo de inversiones, como instrumento tanto de planeación como de control³²⁷.

El decreto 77 de 1987, que reglamentó la ley 12 de 1986 y principalmente distribuyó funciones entre niveles de gobierno, adoptó la sugerencia del Banco Mundial y ordenó a todos los municipios la elaboración y aprobación de un programa municipal de inversiones, que debía ser revisado por las oficinas de planeación de los departamentos y aprobado por los concejos municipales, antes de ser incorporado en el presupuesto municipal. Adicionalmente estableció a los alcaldes la obligación de remitir cada año un informe de ejecución de las transferencias al Ministerio de Hacienda y asignó funciones especiales de seguimiento a la personería y la contraloría³²⁸.

La Constitución de 1991 determinó que las autoridades municipales deberían demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados, la eficiente y correcta aplicación de los recursos de la participación en los ingresos corrientes y, en caso de mal manejo, se enfrentarías las sanciones que estableciera la ley. Igualmente dispuso la Constitución que los organismos departamentales de planeación harían la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios y que el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podría ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

La ley 152 de 1994 establece que le corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión, tanto del respectivo departamento como de los municipios de su jurisdicción (artículo 42). Los gobernadores y alcaldes deben presentar un informe anual de la ejecución de los planes a la respectiva Asamblea o Concejo (artículo 43). El Departamento Nacional de Planeación organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, de acuerdo con el DNP y los organismos de planeación de los departamentos y municipios, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación (artículo 49).

La ley 60 de 1993 mantuvo la obligación de elaborar un plan de inversiones y determinó que los gobiernos locales debían preparar informes semestrales de ejecución y divulgarlos a sus comunidades³²⁹. Adicionalmente estableció funciones de control a los

³²⁷ "...como mínimo, como una condición para recibir la transferencia del impuesto a las ventas, debería exigirse a los municipios que elaboraran un plan mínimo de inversiones con los usos a los cuales proponen destinar los nuevos recursos, junto con un breve análisis de las prioridades y una justificación del plan por la oficina de planeación municipal o, en su ausencia, por la oficina departamental de planeación, la respectiva corporación regional o quizá una entidad especial de asuntos municipales como IDEA. La finalidad de este requerimiento no es demorar los pagos sino más bien estimular una planeación municipal más adecuada." (Banco Mundial, 1987:4).

³²⁸ Obligación del alcalde de presentar al concejo anualmente un programa de inversiones; exigencia de que el presupuesto de inversiones se ajuste al programa de inversiones; obligación de presentar el proyecto de presupuesto municipal a las oficinas de planeación departamental antes del 15 de septiembre de cada año; revisión por parte de las oficinas de planeación y la obligatoriedad de su concepto para los alcaldes y Concejos; obligación de llevar contabilidad separada de los fondos destinados a inversión; obligación de los alcaldes de presentar un informe anual de ejecución de los recursos de la cesión; sanciones por el incumplimiento de la distribución y los plazos establecidos en la ley; controles por parte de la personería y la contraloría respectiva.

³²⁹ Esta disposición de la ley es uno de los desarrollos del mandato constitucional que establece en su artículo 357, refiriéndose a los municipios: Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de

departamentos y a la nación por intermedio del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios. Dentro del DNP la ley creó la Unidad de Desarrollo Territorial, encargada entre otras funciones de la evaluación de gestión y resultados. La ley 617 de 2000, sobre racionalización del gasto, incluyó un artículo que obliga al Departamento Nacional de Planeación a divulgar información sobre la gestión territorial, con la finalidad de apoyar el control social:

ARTICULO 79. CONTROL SOCIAL A LA GESTION PÚBLICA TERRITORIAL. El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto.

La ley 715 de 2001 obliga a los municipios a informar sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, así como el Plan de Operativo Anual, del Presupuesto y sus modificaciones. Esta información será enviada, a la Secretaría Departamental de Planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectivo. (Artículo 89)

Los departamentos tienen la responsabilidad de evaluar la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de los municipios, y de divulgar los resultados a la comunidad:

ARTÍCULO 90. EVALUACIÓN DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. Las Secretarías de Planeación Departamental o quien haga sus veces, deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación y deberá ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación. El contenido de los informes deberá determinarlo cada departamento, garantizando como mínimo una evaluación de la gestión financiera, administrativa y social, en consideración al cumplimiento de las disposiciones legales y a la obtención de resultados, conforme a los lineamientos que expida el Departamento Nacional de Planeación.

Se destaca en este artículo la obligación de incluir indicadores de resultado y de impacto de la actividad local. Los informes anuales y semestrales de ejecución de los recursos del SGP fueron reglamentados inicialmente por el decreto 159 de 2002, modificado posteriormente por el decreto 72 de 2005, que establece unos procesos y fechas específicas. Posteriormente, con la puesta en marcha del Formulario Único Territorial, la recolección de información se consolidó por medio de este sistema.

resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

La ley 715 de 2001 establece que los Planes Operativos Anuales de Inversión y los presupuestos de las entidades territoriales deben incluir indicadores de resultado para medir el impacto de las inversiones:

ARTÍCULO 89. SEGUIMIENTO Y CONTROL FISCAL DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territoriales en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo. En dichos documentos, **incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones** realizadas con estos.

La ley 715 de 2001 ratifica la obligación establecida en la ley 152 de 1994 de conformar un sistema de información territorial, ahora bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación.

ARTÍCULO 93. SISTEMA DE INFORMACIÓN. El Departamento Nacional de Planeación coordinará la conformación de un sistema integral de información territorial, con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, los Ministerios de Salud, Educación, del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo, las entidades territoriales y aquellas otras entidades o instituciones que considere conveniente. Para ello, cada entidad conformará su propio sistema con miras a la integración de dichos subsistemas en un plazo no mayor a tres años.

Información sobre población pobre. El artículo 94 de la ley 715 de 2001 establece el esquema de focalización de recursos hacia la población más pobre y vulnerable el cual será aprobado por el CONPES y diseñado por el Departamento Nacional de Planeación. Le corresponde a las entidades territoriales recopilar la información requerida:

“Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional.”

Estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto de las entidades territoriales con recursos del SGP

Mediante el Acto Legislativo No 4 de 2007 se ordenó la puesta en marcha de un sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del sistema general de participaciones, disposición que fue reglamentada por el decreto especial 28 de 2008. En el artículo 5° se crea la Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control, adscrita al Departamento Nacional de Planeación y en el artículo 6° se definen sus funciones, dentro de las cuales se encuentra la de “diseñar y administrar los sistemas de información necesarios para las actividades previstas en el presente decreto.” El decreto 791 de 2009, suprimió y liquidó esta Unidad y asignó sus funciones

al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, argumentando que no había recursos presupuestales.

El decreto 28 de 2008, reglamentario de un parágrafo del artículo 356 de la Constitución Política, en su artículo 1º establece como objeto definir la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, y en su artículo 3º define cada uno de los componentes básicos. El monitoreo se enfoca a la información sobre indicadores estratégicos en cada sector, el seguimiento al análisis de los procesos y el control a la aplicación de medidas preventivas y correctivas. El monitoreo se define en la siguiente forma:

Monitoreo. Comprende la recopilación sistemática de información, su consolidación, análisis y verificación, para el cálculo de indicadores específicos y estratégicos de cada sector, que permitan identificar acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales que puedan poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones.

La estrategia de monitoreo, seguimiento y control debe basarse en la utilización de indicadores verificables para lo cual se ordena al gobierno nacional definir las metodologías respectivas. El artículo 17 determina que la administración municipal y/o departamental deberá presentar ante el Consejo Municipal o Departamental de Política Social y ante el Consejo Territorial de Planeación, las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios definidas en los respectivos planes sectoriales, a alcanzar anualmente y durante el respectivo período de gobierno, de conformidad con la política definida por el ministerio sectorial respectivo. Igualmente dispone este artículo que el Consejo Territorial de Planeación debe hacer seguimiento semestral a las metas y emitir concepto. Es obligación de la entidad territorial entregar la información requerida. Este artículo del decreto 28 de 2008 señala también la obligación de informar a la comunidad sobre metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios.

El artículo 18 determina que las entidades territoriales deberán realizar como mínimo rendición de cuentas anual sobre los resultados del monitoreo, las auditorías y las evaluaciones que realicen las entidades correspondientes. Y a continuación establece que “los veedores ciudadanos, vocales de control o cualquier ciudadano podrán acceder a la revisión de los contratos y ejecuciones presupuestales donde se inviertan recursos públicos.” De acuerdo con el artículo 19, las entidades territoriales deberán realizar rendiciones de cuentas a la ciudadanía en donde se presente la evaluación de los resultados de los compromisos adquiridos en los planes de desarrollo.

El artículo 20 determina que la ciudadanía tendrá acceso a los resultados del proceso de monitoreo, seguimiento y control mediante el sistema de información diseñado por la Unidad Administrativa Especial y a las páginas web de las entidades territoriales y otros medios:

Artículo 20. *Consulta pública.* Los resultados del proceso de monitoreo, seguimiento y control integral podrán ser consultados por la ciudadanía y los organismos de control de manera permanente, ingresando al Sistema de Información, diseñado y administrado por la Unidad Administrativa Especial de

Monitoreo, Seguimiento y Control. Así mismo, las entidades territoriales publicarán en su página web, en las carteleras y demás espacios de información a la ciudadanía, los resultados de estos procesos.

El artículo 22 establece que es deber de las entidades territoriales y de los prestadores de servicios, cualquiera sea su régimen jurídico, suministrar la información requerida a los responsables institucionales de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control.

Información sobre regalías

Las regalías constituyen un ingreso complementario de gran magnitud para un número importante de entidades territoriales en Colombia y se han expedido algunas normas específicas relacionadas con información. El Departamento Nacional de Planeación debe publicar la información sobre regalías y enviarla a las organizaciones de la comunidad y no gubernamentales que la soliciten, según lo dispuesto por la ley 141 de 1994³³⁰. Este artículo ordena no solamente la publicación de esta información sobre regalías sino también el envío a las organizaciones de la comunidad y no gubernamentales que lo soliciten, reforzando de esta manera el derecho de petición sobre documentos e informaciones. En el artículo 65 de la ley 141 de 1994 se estableció que el Departamento Nacional de Planeación organizaría un grupo especial encargado de la evaluación de resultados y de gestión de los proyectos de las entidades territoriales financiados con regalías, ya sean propias o del Fondo Nacional de Regalías. Esta evaluación de resultados constituye una información valiosa para conocer los efectos de la utilización de las regalías por parte de las entidades territoriales.

En el caso de las regalías la ley ha exigido el cumplimiento de unas coberturas mínimas³³¹ como requisito para autorizar la destinación de los recursos a sectores diferentes a educación, salud y agua potable. Los valores de las coberturas mínimas fueron reglamentados mediante el artículo 20 del decreto 1747 de 1995, tal como se

³³⁰ ARTÍCULO 60. Las constancias de giros, proyectos y contratos aprobados, que comprometan recursos de regalías y compensaciones deberán ser publicadas por la Comisión Nacional de Regalías y enviadas a las organizaciones de la comunidad y no gubernamentales que los soliciten, para que puedan ejercer la veeduría correspondiente. Estos organismos podrán reclamar ante la Comisión Nacional de Regalías por el debido manejo de los mismos.

³³¹ LEY 756 DE 2002, ARTÍCULO 13. El artículo 14 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

"Artículo 14. Utilización por los departamentos de las participaciones establecidas en esta ley:

Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos productores, tendrán la siguiente destinación:

a) El noventa por ciento (90%), a inversión en proyectos prioritarios que estén contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios, y de estos, no menos del cincuenta por ciento (50%) para los proyectos prioritarios que estén contemplados en los planes de desarrollo de los municipios del mismo departamento, que no reciban regalías directas, de los cuales no podrán destinarse más del quince por ciento (15%) a un mismo municipio. En cualquier caso, tendrán prioridad aquellos proyectos que benefician a dos o más municipios;

b) El cinco por ciento (5%), para la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos, y

c) El cinco por ciento (5%), para gastos de funcionamiento u operación. El cincuenta por ciento (50%), y solo cuando estos recursos no provengan de proyectos de hidrocarburos, para sufragar los costos de manejo y administración que tengan las entidades de orden nacional a cuyo cargo esté la función de recaudo y distribución de regalías y compensaciones.

Mientras las entidades departamentales no alcancen coberturas mínimas en **indicadores** de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado la entidad departamental correspondiente deberá asignar no menos del sesenta por ciento (60%) del total de sus regalías para estos propósitos. En el presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen a los sectores aquí señalados. El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a cobertura mínima.

muestra en la tabla siguiente, pero el artículo 120³³² de la ley 1151 de 2007 las modificó, determinando que estas coberturas mínimas serían las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Nacional para el período 2006-2010.

Tabla 35 Coberturas mínimas exigidas con recursos de regalías

| INDICADOR | Valor máximo o mínimo Decreto 1747 de 1995 | Valor máximo o mínimo Ley 1151 de 2007 |
|--|--|--|
| - Mortalidad infantil máxima: | 1% | 1,6% |
| - Cobertura mínima en salud de la población pobre: | 100% | 100% |
| - Cobertura mínima en educación básica: | 90% | 100% |
| - Cobertura mínima en agua potable y alcantarillado: | 70% | 93,5% acueducto 89,4% alcantarillado ³³³ |

Fuente: Decreto 1747 de 1995 y ley 1151 de 2007, elaboración del autor.

Las coberturas mínimas deben ser certificadas por entidades nacionales, según lo dispone el decreto 416 de 2007; la mortalidad infantil por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística; la cobertura en salud de la población pobre por parte del Ministerio de Protección Social; la cobertura en educación básica por parte del Ministerio de Educación Nacional; y la cobertura en acueducto y alcantarillado por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. A partir del 2007, las entidades responsables de la certificación de las coberturas señaladas deberán expedirla de oficio para todas las entidades beneficiarias antes del 31 de julio de cada año, con corte a diciembre 31 del año inmediatamente anterior, excepto la certificación de cobertura referente a mortalidad infantil, la cual se expedirá conforme al último año disponible. Antes del 30 de abril de 2007, cada entidad certificadora establecerá, mediante resolución, la metodología de certificación de coberturas, precisando, entre otros, los criterios de medición de coberturas, la información a tener en cuenta, la forma de consolidarla, el período de certificación y los mecanismos para controvertir las certificaciones por parte de los municipios.

Las certificaciones que se expidan se utilizarán para efectos de la programación y ejecución presupuestal correspondiente a la vigencia fiscal, inmediatamente siguiente a la fecha de expedición de las respectivas certificaciones.

De acuerdo con la ley 756 de 2002, el Departamento Nacional de Planeación está autorizado para disponer la contratación de interventorías financieras y administrativas

³³² ARTÍCULO 120. *COBERTURAS MÍNIMAS*. Las coberturas a que se refieren los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, serán las determinadas en el presente Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar las metas propuestas en cada uno de los sectores. PARÁGRAFO. Cuando las entidades territoriales hayan cumplido con las coberturas establecidas en la ley, podrán utilizar los recursos de regalías para financiar otro sector como proyectos productivos-recreacionales-deportivos y otros.

³³³ De acuerdo con la ley las coberturas mínimas son las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo para cada uno de los indicadores. En el caso de acueducto y alcantarillado el Plan no incluye metas de cobertura, pero las entidades correspondientes definieron estos valores, según información recibida del doctor Norman Julio Muñoz, ex director de la Dirección de Regalías.

para vigilar la utilización de las participaciones de regalías y compensaciones con cargo a las respectivas entidades territoriales, con un límite máximo de 1% de estos recursos. Los informes de interventoría son documentos públicos de utilidad para los ciudadanos y organizaciones interesados en el control social³³⁴.

En el artículo 31 de la ley 962 de 8 de julio de 2005, se establece la obligación de tener un formato común para solicitar información a las entidades territoriales³³⁵. Mediante el decreto 340 de de 2007, el Ministerio del Interior y de Justicia reglamentó lo relativo al formulario único territorial. En su artículo 1º adopta el formulario único que deberá ser consolidado por la Contaduría General de la Nación mediante un sistema denominado Consolidador de hacienda y de información financiera pública (CHIP). El FUT es de obligatorio cumplimiento para el sector central de los departamentos, distritos y municipios y para las entidades descentralizadas que ejecuten recursos de educación y salud. Para solicitar información adicional a los municipios, se requiere de autorización de la comisión intersectorial del FUT, creada por el mismo decreto. Finalmente, se establece un período de transición con relación a los informes de ejecución del SGP y de las regalías:

Tabla 36 Obligaciones sobre información territorial

| COMPONENTE | OBLIGACIÓN |
|--|--|
| Planeación | Sistema de información territorial para la planeación (DNP, DANE, organismos de planeación de las entidades territoriales) |
| Control social a la gestión pública territorial | Publicación de informe anual de los resultados de evaluación de gestión de todas las entidades territoriales. |
| Sistema General de Participaciones | Los municipios deben preparar un informe anual de ejecución de los recursos. Los departamentos deberán elaborar informe semestral de evaluación de la gestión y de la eficiencia con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, remitirlo a DNP e informarlo a la comunidad por medios masivos. Los Planes de Inversión deberán tener indicadores de resultados. Sistema integral de información territorial del SGP Las entidades territoriales deben administrar el SISBEN |
| SGP- Esquema de monitoreo, seguimiento y control | Utilización de indicadores estratégicos Creación de Unidad de Monitoreo, Seguimiento y Control Obligación por parte de las entidades territoriales de informar a los Consejos Territoriales las metas. Acceso ciudadano a los resultados del proceso. |
| Formulario único | El Ministerio del Interior debe elaborar un formato único para recopilar información similar de las entidades territoriales. |

³³⁴ PARÁGRAFO 4o. La Comisión Nacional de Regalías, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 10 numeral 2 de la Ley 141 de 1994, con el objeto de controlar y vigilar la correcta utilización de las regalías y compensaciones en los términos de los artículos 14 y 15 de la mencionada ley, podrá disponer la contratación de interventorías financieras y administrativas con entidades públicas o con firmas o entidades privadas, para vigilar la utilización de las participaciones de regalías y compensaciones con cargo a las respectivas entidades territoriales. El valor de estos contratos no podrá superar el uno por ciento (1%) de estos recursos. La Comisión Nacional de Regalías solicitará a la entidad recaudadora, el descuento de este concepto.

³³⁵ ARTÍCULO 31. *FORMULARIO ÚNICO PARA ENTIDADES TERRITORIALES*. Con el objeto de minimizar la cantidad de formularios que las entidades territoriales deben diligenciar a pedido de las entidades del orden nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia coordinará en el término de noventa (90) días contados a partir de la promulgación de la presente ley, el diseño y la aplicación de un formato común, cuando varias de ellas soliciten información de la misma naturaleza. Las entidades solicitantes estarán en la obligación de aplicar el formato que acuerden con el Ministerio del Interior y de Justicia.

| | |
|----------|---|
| Regalías | Sistema de seguimiento y control de las regalías Obligación de cumplir indicadores de impacto Certificación por parte de entidades nacionales |
|----------|---|

Fuente: Elaboración del autor

Como puede verse, en el diseño del proceso de descentralización se ha creado normativamente un conjunto amplio de mecanismos y procedimientos para hacer seguimiento y evaluación a la gestión de las entidades territoriales, con énfasis en la utilización de los recursos del sistema general de participaciones y de regalías. Sin embargo, en la práctica no se han implementado todos estos sistemas, por ejemplo el DANE no cuenta todavía con un sistema de información de apoyo y seguimiento a los planes territoriales de desarrollo, y la información disponible continúa siendo precaria, especialmente en lo relativo a los asuntos más importantes: los productos e impactos de la gestión territorial en las condiciones de vida de la población.

En este caso y a primera vista, los sistemas latinoamericanos de gobierno local se asemejan también al “modelo europeo”. A pesar del aumento rápido en las transferencias fiscales, el monitoreo de los estándares de prestación de servicios por parte del gobierno central es todavía poco corriente en América Latina. Por otra parte, durante los años noventa fueron establecidos en varios países sistemas nacionales de evaluación de la educación. El caso más notable ha sido Chile, donde los resultados de la evaluación han sido utilizados como herramienta de gestión por el gobierno central para proveer transferencias suplementarias a los municipios con bajo nivel educativo de su población. Sin embargo, en general en el sub-continente no hay evidencia de monitoreo nacional en los servicios básicos prestados por los gobiernos locales. Esta ausencia refleja el hecho de que los gobiernos centrales en América Latina no han asumido todavía el compromiso de alcanzar la meta de un cierto nivel estandarizado en la prestación de determinados servicios básicos tales como educación, salud pública, vivienda social y agua potable. (Nickson, p.12)

Capítulo 8. Balance general del diseño de la descentralización

El modelo de descentralización territorial vigente en Colombia es el producto de un conjunto de decisiones de política pública, en muchos casos disputadas y conflictivas, que se han venido tomando a lo largo de más de 25 años, con énfasis en tres momentos específicos: la puesta en marcha de la reforma con la elección popular de los alcaldes, el aumento de las transferencias y la asignación de responsabilidades en sectores básicos en 1986; la reforma constitucional de 1991 que estableció la elección popular de gobernadores, incluyó en la constitución la participación municipal en los ingresos corrientes y transfirió el situado fiscal a los departamentos, aspectos reglamentados en detalle por la primera ley orgánica de competencias y recursos; y la reforma constitucional de 2001 que creó el sistema general de participaciones. Durante este período se han mantenido unas líneas orientadoras básicas que le confieren un carácter específico a la descentralización territorial, cuyos rasgos básicos sintetizamos a continuación.

El modelo de descentralización territorial colombiano ha puesto énfasis en reducir la pobreza por la vía del acceso de la población a servicios sociales y públicos, con prioridad en educación preescolar, básica y media, salud, y agua potable y saneamiento básico. Estos tres sectores reciben la gran mayoría (cerca del 90%) de los recursos de las transferencias nacionales y de los ingresos por regalías, que se concentran en una parte de los municipios y departamentos. En forma complementaria, se ha buscado ofrecer otros bienes y servicios públicos de carácter local como, cultura, recreación y deporte, infraestructura vial, asistencia técnica agropecuaria, y atención a grupos vulnerables, entre otros sectores; efectuar una redistribución territorial, para beneficiar a los municipios y departamentos con mayores niveles de pobreza, y una redistribución personal, exigiendo a los gobiernos locales focalizar los servicios y subsidios hacia la población con mayores niveles de pobreza dentro de sus territorios; y garantizar un flujo de recursos hacia las comunidades indígenas.

El modelo de descentralización territorial otorga baja autonomía a las entidades territoriales y una gran capacidad de decisión y de intervención del gobierno nacional. A pesar del discurso constitucional sobre la autonomía territorial y sobre sus derechos, desde la propia constitución se definió un modelo orientado al cumplimiento de propósitos nacionales, sin distribución de competencias de rango constitucional y con casi nula autonomía fiscal, modelo que fue ratificado por las leyes sobre distribución de competencias y recursos; desde la ley 60 de 1993 quedó claro que la nación podía decidir sobre la distribución de recursos de las entidades territoriales, lo cual fue ratificado por la propia corte constitucional. Como consecuencia tenemos que las entidades territoriales tienen muy reducidas competencias normativas, que las competencias sobre prestación de servicios son determinadas en forma detallada por leyes nacionales, que en ciertos casos invaden incluso facultades propias como la definición de sus propias estructuras administrativas; que los departamentos y municipios no tienen facultades para crear impuestos propios y deben limitarse a reglamentar los impuestos definidos en la ley; que todas las funciones y procesos administrativos (planeación, presupuesto, estructura administrativa, control fiscal, control interno, contratación, etc.) son regulados en forma detallada por la ley. Se ha configurado por tanto un modelo en el cual las entidades territoriales son concebidas en

buena medida dentro de la política nacional como unidades de sistemas nacionales, encargadas de cumplir tareas definidas centralmente, lo cual reduce el margen de autonomía para la toma de decisiones locales. Sin embargo, aún dentro de este marco limitado, las entidades territoriales tienen la posibilidad de ejecutar unas políticas propias y de imprimir un enfoque de gestión, especialmente en los municipios y departamentos con mayor capacidad fiscal, donde la proporción de sus recursos propios es mayor.

El otro gran propósito de la descentralización territorial consistió en distribuir el poder político al permitir la elección por voto ciudadano de los alcaldes y gobernadores, reforma que a su vez podría generar mejoramientos administrativos al propiciar un mayor compromiso de los gobernantes con sus territorios y al otorgarles un período fijo y mayor capacidad de gobierno. Adicionalmente, la conformación de una democracia representativa se acompañó de medidas para promover la democracia participativa y directa, pero en este campo las decisiones no se han acompañado de instrumentos efectivos para permitir su desarrollo.

El balance general muestra que la reforma descentralizadora creó un nuevo contexto de gestión territorial que abre posibilidades para que los departamentos y municipios cumplan un papel significativo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, con énfasis en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, de acuerdo con los recursos asignados. Sin embargo, sobre la marcha del proceso se fueron presentando diferencias de enfoque e identificando problemas nuevos a resolver, que han implicado un proceso de ajuste en varias de las dimensiones. El propósito de este capítulo es presentar un resumen del diseño de la descentralización territorial, mostrando sus virtudes y sus principales problemas.

1. Creación de un contexto favorable para la administración territorial

La nación ha venido implementando la descentralización territorial desde la década de los ochenta como respuesta a crisis y diversas presiones políticas. Las principales medidas se expiden primero en el año de 1986, luego entre 1991 y 1993 cuando se promulga una nueva Constitución y la ley marco de distribución de funciones y recursos, y finalmente en 2001, con la reforma constitucional que creó el sistema general de participaciones. Adicionalmente, entre estos períodos y desde 1993, se han venido realizando modificaciones y ajustes sectoriales en algunos casos bastante radicales. El diseño en ningún momento ha sido un proceso sistemático de diagnóstico, evaluación de alternativas y formulación de los instrumentos más apropiados como lo desearía más de un experto³³⁶. Sin embargo el hecho de que en la práctica no se produzca una secuencia de reformas diseñadas según un modelo ideal no significa que en medio de enormes presiones y dificultades el esquema adoptado en Colombia no cumpla con muchas de los rasgos básicos que la literatura considera necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

³³⁶ "Pero las motivaciones inmediatas para la descentralización –como se observa en la práctica- parecen estar relacionadas solo tangencialmente con la reforma administrativa. La descentralización que está ocurriendo actualmente no es típicamente una secuencia de reformas diseñada cuidadosamente con el propósito de mejorar el desempeño del sector público. Es una respuesta a un conjunto complejo de presiones al cambio tan variado como el contexto de los países donde está tomando lugar", (Dillinger, 1994:5)

El esquema de la descentralización en Colombia, a pesar de varias deficiencias, tiene características que han venido creando un marco favorable para el desempeño de los gobiernos locales y hacen prever la obtención de resultados positivos en algunas áreas. Estas características son (a) enfoque integral general (b) gradualidad, (c) precisión de la distribución de competencias en sectores prioritarios; (d) enfoque integral de los instrumentos fiscales, ajuste de las fuentes de recursos a la naturaleza de los servicios, regulación del endeudamiento y estímulo al esfuerzo fiscal, (e) profundización de dimensiones del sistema democrático, y (g) fortalecimiento de la capacidad local.

Enfoque integral general

El diseño de la descentralización territorial colombiana ha sido integral³³⁷ porque combinó tanto medidas políticas como administrativas y fiscales³³⁸. En particular, la reforma ordenó un incremento muy importante de transferencias automáticas a los gobiernos territoriales lo que garantiza que los municipios y departamentos cuenten con una fuente segura de recursos para el cumplimiento de sus funciones. Así mismo, las transferencias han estado acompañadas de medidas destinadas a incrementar los recursos propios y a posibilitar el acceso al crédito. Finalmente, la articulación de medidas administrativas y fiscales con reformas políticas como la elección de los alcaldes y gobernadores ha creado un marco de condiciones básicas para la gestión de los gobiernos territoriales. Parecería entonces que la "receta" utilizada en el caso colombiano se aproxima al requisito de sincronización de los elementos, requisito que sirve para impulsar y consolidar la descentralización (Dillinger 1994; Litvack, Ahmad y Bird 1998).

Gradualidad.

La descentralización colombiana se ha desarrollado mediante la expedición y ejecución de numerosas normas (desde la Constitución, pasando por leyes especiales y ordinarias, hasta decretos y reglamentos) en un período de más de 25 años. Las medidas se pueden clasificar en políticas, administrativas y fiscales y organizar en dos etapas: desde 1986 hasta la expedición de la Constitución de 1991 y desde este año hasta la fecha. En la primera etapa el énfasis se colocó principalmente en los gobiernos locales y especialmente en los más pequeños. El objetivo primordial era crear capacidad en dichos municipios para la provisión de servicios sociales y de infraestructura básica en un contexto de mayor apertura política y participación de la ciudadanía. En la segunda etapa, desde 1991, la Constitución consolida políticamente³³⁹ el proceso, ordena la

³³⁷ En el sentido de global o total (http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=integral), dado que se abordaron todas las dimensiones de la descentralización territorial.

³³⁸ "La reforma municipal que se está ejecutando en el país tiene una gran característica: trata de manera simultánea y paralela los aspectos fiscales, administrativos y políticos más importantes de la vida local. Como adelante se dirá, sus regulaciones son todavía incompletas, pero tienen la ventaja de que asumen el problema globalmente, en su integralidad. La circunstancia anotada le otorga fuerza y poder suficientes a la reforma como para decir que constituye punto de partida de una estrategia que apunta a la recuperación y fortalecimiento de todas nuestras entidades territoriales. Por eso es válido afirmar así mismo que se trata de un proceso irreversible, porque nadie puede cambiar su orientación y destino; y también de un proceso dinámico porque cada día conseguirá nuevas decisiones a su favor, hasta lograr el régimen de autonomía regional y local que el país requiere." (Castro, 1989:62). "La fuerza del proceso en curso radica en su coherencia e integralidad: de manera simultánea atiende los aspectos políticos, fiscales y administrativos más importantes en la vida de cualquier entidad territorial. También radica, en su gradualidad y progresividad, pues se va cumpliendo por etapas, a medida que sus destinatarios van haciendo suyos e incorporando los principios y las fórmulas que lo animan." (Castro, 1998:59).

³³⁹ "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad

elección popular de los gobernadores y toma medidas para precisar el papel de los departamentos, especialmente en la provisión de los servicios de educación y salud. Posteriormente la ley hace un esfuerzo por clarificar la distribución de funciones entre niveles de gobierno y por condicionar los recursos hacia los sectores prioritarios para la nación. La primera etapa del proceso sentó las bases para su dinámica en la medida en que combinó acciones en las distintas áreas y, principalmente, alimentó con recursos el nuevo marco político y las nuevas funciones asignadas. Adicionalmente, en el caso del instrumento fiscal más importante, las transferencias a los gobiernos locales, las normas han dispuesto que su aumento sea gradual tanto en la primera etapa de 1986 a 1991 como en la segunda a partir de 1991. La gradualidad permite que los distintos niveles se preparen para el cumplimiento de sus funciones y realicen los ajustes pertinentes³⁴⁰.

Precisión de la distribución de competencias en sectores prioritarios

Aunque con vacíos, el nivel nacional ha avanzado en la clarificación de la distribución de funciones entre niveles de gobierno. En la primera etapa del proceso se asignó a los municipios responsabilidad por la provisión de la infraestructura física, la dotación y el mantenimiento en los sectores de educación y salud, responsabilidad completa por la provisión de agua potable y alcantarillado, la función de prestar la asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores y varias funciones regulatorias en los sectores de transporte, vivienda y desarrollo urbano. En forma complementaria se ordenó el desmonte de las entidades nacionales que cumplían estas funciones. En la segunda etapa del proceso se amplían las funciones locales, permitiendo que los recursos de transferencia se destinen no solo a la infraestructura física sino también a la financiación del personal docente y médico y a la administración general de los servicios, funciones que también son asumidas por los departamentos y la nación y por tanto se presentan confusiones en las responsabilidades³⁴¹. La ley 60 de 1993 inicialmente y la ley 715 de 2001, vigente actualmente, distribuyen detalladamente las responsabilidades entre niveles de gobierno en los sectores de educación y salud, y definen las competencias de los municipios en 17 sectores más. Adicionalmente la ley 142 de 1994 establece la distribución de competencias en servicios públicos, especialmente en acueducto, alcantarillado y aseo, y diversas normas precisan algunos aspectos en otros sectores.

Hasta la reforma descentralizadora de la década del ochenta la legislación colombiana no establecía una lista detallada de distribución de funciones entre niveles de gobierno. Formalmente cada entidad podía realizar acciones prácticamente en cualquier campo de la actividad pública, siendo el único límite la disponibilidad de recursos. De hecho los municipios y departamentos con mayores ingresos prestaban un buen número de

humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". Artículo 1o de la Constitución Política de 1991.

³⁴⁰ "Igualmente la ley 60 determinó periodos de adaptación institucional para que las entidades territoriales y los municipios puedan asumir eficientemente las nuevas competencias. En este último aspecto, el Programa de Desarrollo Institucional previsto en la ley aplica un criterio de gradualidad, recogiendo la experiencia de anteriores iniciativas de descentralización, en particular de la Ley 12 de 1986, en la que como se comentó, se trasladaron funciones a los municipios, sin establecer plazos para su adecuación institucional." (Fainboim y otros, 1994:94).

³⁴¹ "Esta ley (60 de 1993), al tiempo que reglamentó los preceptos constitucionales, trató de subsanar los vacíos del proceso de descentralización de la década anterior. Para ello, estableció en forma muy precisa las competencias en las áreas de educación y salud y fijó criterios de asignación de los recursos no sólo en función de la población, sino también de índices de necesidades básicas insatisfechas, del esfuerzo fiscal, de indicadores de eficiencia administrativa y de progreso en la calidad de vida. La asignación más precisa de competencias evita que el gobierno central continúe incurriendo en los gastos para los cuales ya transfirió recursos a las entidades territoriales. Se busca con ello controlar el desbordamiento del gasto público que resultaría de un esquema de transferencia de recursos sin la definición previa y precisa de las competencias." (Fainboim y otros, 1994:92 y 94).

servicios locales ya fuera directamente o por intermedio de empresas o entidades descentralizadas. Los municipios pequeños y más atrasados se veían limitados al cumplimiento de muy precarias funciones, especialmente en actividades como alumbrado público, recolección y disposición de basuras, administración de mataderos, plazas de mercado y cementerios y mantenimiento de vías. Con las reformas se empezaría a determinar qué funciones correspondían a cada nivel.

Distribución de recursos fiscales: un enfoque integral

Así como la descentralización territorial ha sido integral al actuar simultáneamente en los diferentes componentes, las medidas fiscales han abordado las diferentes fuentes de financiación existentes. De este modo, las reformas han abarcado los recursos propios de los gobiernos locales, las transferencias del gobierno central en sus distintas modalidades y el crédito, tratando de que las distintas fuentes de ingreso se adecuen a las características específicas de los servicios públicos

Las reformas fiscales han tenido los siguientes propósitos: a) aumentar los impuestos locales, tanto mediante la racionalización de los tributos más importantes en los municipios y departamentos como a través de la introducción de nuevas fuentes; b) estimular el esfuerzo fiscal e impedir que, ante el aumento de los recursos provenientes del gobierno central, los gobiernos locales disminuyan el recaudo de los propios; c) incrementar las transferencias del gobierno nacional, tanto automáticas como por proyectos; d) complementar los recursos de algunos municipios con ingresos por regalías provenientes de la explotación minera; e) regular el endeudamiento territorial y facilitar crédito para proyectos locales; f) introducir y consolidar las tarifas como medio de financiación en aquellos servicios en los cuales los beneficios van claramente a los individuos y existe el principio de exclusión, esfuerzo que ha sido particularmente notorio en el caso de agua potable y saneamiento básico.

Regulación de la gestión pública territorial y fortalecimiento de la capacidad local.

En forma complementaria a la definición de competencias y recursos, y a la creación de instituciones de gobierno territorial, dentro de la política de descentralización se han regulado las distintas funciones y procesos administrativos con el fin de ofrecer instrumentos de gestión propicios; dentro de estas medidas se encuentran las normas que exigen la elaboración de planes de desarrollo, de planes de ordenamiento territorial, de proyectos de inversión y presupuestos, la orientación de la gestión hacia la obtención de impactos, la organización de la carrera administrativa, la conformación de sistemas de información, para mencionar algunos de los más relevantes.

La descentralización territorial en Colombia se basó en el supuesto de que la capacidad local se crea en la medida en que se asignen responsabilidades y recursos. Como consecuencia no se puso en marcha ningún programa de desarrollo institucional previo a la implementación de las distintas medidas. Se asumió que la gradualidad del proceso permitiría que los gobiernos locales fueran aprendiendo sobre la marcha. Sin embargo, este enfoque fue complementado con la expedición de algunas medidas para apoyar la capacidad local. En primer lugar, se asignó en 1986 una pequeña participación de las transferencias (el 0.1%) a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para que adelantara programas de información, consultoría, capacitación y asesoría, dirigidos

a asegurar el desarrollo administrativo municipal. Además de las actividades de la ESAP, los sectores recibieron la responsabilidad de prestar asistencia técnica a los municipios para el cumplimiento de las nuevas funciones asignadas y en consecuencia iniciaron el montaje de diferentes programas; de igual manera, los departamentos que tradicionalmente habían tenido la función de asistencia a los municipios adelantaron algunas tareas de apoyo.

Durante la segunda etapa se diseñó el Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios y se inició la ejecución del Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI), con apoyo financiero y técnico del Banco Mundial. Posteriormente el DNP puso en marcha el Programa de Mejor Gestión de los Departamentos con apoyo de la cooperación técnica alemana (GTZ) y organizó en la Dirección de Desarrollo Territorial un esquema de orientación mediante guías sobre la gestión pública territorial y acciones de acompañamiento. Por su parte, los ministerios y entidades nacionales, en el marco de sus competencias sectoriales, han promovido diversas acciones de apoyo a las entidades territoriales.

Profundización de la democracia

La descentralización territorial introdujo la elección popular de los alcaldes y gobernadores creando las condiciones para un vínculo más efectivo entre estos funcionarios y sus comunidades, dado que previamente eran designados por los gobernadores y por el presidente de la república. Los alcaldes y gobernadores deben presentar programas de gobierno, sobre la base de los cuales son electos, y las normas han establecido mecanismos de rendición de cuentas tanto hacia sus electores como hacia el gobierno nacional. Complementariamente se han establecido medidas para permitir la participación de la ciudadanía en la administración local.

De otra parte, la Constitución amplió los mecanismos de participación democrática los cuales fueron reglamentados posteriormente mediante diversas normas; se destacan el voto programático, la iniciativa popular legislativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto (leyes 131 y 134 de 1994). Las normas han establecido también mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos territoriales a la Nación; los municipios por ejemplo, deben preparar un plan de inversiones con los recursos transferidos y elaborar un informe semestral sobre su ejecución, documentos que deben ser divulgados a sus comunidades.

Esquemas de responsabilidad hacia la nación

Además de la responsabilidad hacia los electores y los habitantes de sus respectivos territorios, los gobiernos departamentales, distritales y municipales, deben rendir cuentas sobre su gestión y resultados al gobierno nacional y órganos nacionales de control. Para cumplir con este proceso se han establecido obligaciones con relación a la puesta en marcha de diversos sistemas de información y de reporte, al tiempo que se han creado programas nacionales específicos para hacer seguimiento y evaluar los recursos del sistema general de participaciones y de regalías.

En términos generales, por tanto, el diseño de la descentralización colombiana cumple con buena parte de los criterios que la literatura técnica sobre el tema establece: se han fijado objetivos a alcanzar, se ha establecido una distribución de competencias bastante

clara en los sectores prioritarios, se han asignado diversas fuentes de recursos para el cumplimiento de dichas competencias, se han ofrecido instrumentos para la gestión y apoyos para mejorar la capacidad, se ha conformado un sistema político que establece la posibilidad de gobiernos que respondan a las demandas de sus ciudadanos y se ha creado en forma complementaria un sistema de responsabilidad hacia el gobierno nacional. Sin embargo, el proceso ha presentado varias deficiencias, algunas de las cuales se han venido subsanando sobre la marcha.

2. Las deficiencias del diseño

El diseño del proceso de descentralización territorial en Colombia creó un marco favorable para la gestión local pero presenta varias deficiencias. En su conjunto, la combinación de medidas políticas, institucionales y fiscales, la gradualidad, la combinación de los diferentes instrumentos de financiación, la distribución de responsabilidades, la garantía de transferencias automáticas, la creación de mecanismos de rendición de cuentas y la programación de acciones para abordar restricciones como la capacidad local, generan un contexto que ofrece incentivos y abre oportunidades para una mejor administración local. Sin embargo, al mismo tiempo se observan problemas en el diseño, algunos de los cuales responden a la dinámica política con la cual se implanta el proceso. Los principales problemas identificados son los siguientes: inversión de la secuencia lógica funciones-recursos, homogeneidad de las medidas en un contexto heterogéneo, confusión en la distribución de funciones, falta de coherencia entre los objetivos y el diseño de las transferencias, deficiente diseño de los factores de esfuerzo fiscal, reducida consideración a los problemas de capacidad local, falta de una reducción correspondiente en el gasto a nivel nacional, insuficiente información y evaluación, y carencia de un mecanismo de coordinación general del proceso.

No se ha respetado la secuencia funciones-recursos.

El diseño del proceso de descentralización no ha respetado plenamente uno de los criterios básicos comúnmente aceptados en cualquier reforma: primero se definen las funciones y luego los recursos requeridos para cumplirlas³⁴². Especialmente en el caso de los gobiernos locales la práctica ha sido primero determinar un monto de recursos a transferir, lo cual incluso se ha fijado a nivel constitucional, y después examinar y discutir qué funciones realizar con dichos recursos. Esta situación ha sido un resultado de la manera en qué se han producido las reformas; en la medida en que la descentralización ha sido promovida políticamente³⁴³, el énfasis se ha concentrado en

³⁴² “La estructura particular de los ingresos locales- la mezcla de tarifas, impuestos, transferencias y créditos- que es apropiada en un contexto dado depende, en primer lugar y principalmente, de las funciones que han sido asignadas a los gobiernos locales (...) La elección de los instrumentos depende de los objetivos que se buscan y los objetivos varían de acuerdo con la función que se está financiando.” (Dillinger, 1994:30).

³⁴³ “En algunos países, los movimientos hacia la descentralización fueron patrocinados inicialmente por los poderes regionales tradicionales que buscaban un mayor control sobre los recursos gubernamentales. En Colombia, los políticos regionales iniciaron el proceso. Ellos presionaron la creación de mecanismos de participación en los ingresos sin transferir nuevas responsabilidades a los gobiernos locales que los recibían. Elementos progresistas en las elites nacionales utilizaron la oportunidad de estas reformas pioneras para conseguir leyes sobre elección de gobernadores y alcaldes, transfiriendo poder político a las comunidades. Algunos de los nuevos funcionarios electos han retado a los viejos jefes y ganado mayor control sobre los recursos para las comunidades. Solamente después de que esto ocurrió el Congreso aprobó legislación para asignar funciones adicionales a los gobiernos locales, que se correspondían con los recursos incrementales que ya estaban obteniendo. Esto plantea un interrogante sobre la posibilidad de imponer una secuencia apropiada en el proceso de descentralización. (Hommes, 1995:13). A pesar de su progreso, sin embargo, los jefes locales continuaban dependiendo de los recursos estatales, y su influencia debía ser ejercida por medio de negociaciones complejas que requerían que el Congreso apoyara programas

garantizar un incremento de los recursos a disposición de las entidades territoriales mediante la figura de transferencias automáticas sin contrapartida, aunque con condicionalidad en su uso. De este modo, las dos principales normas en esta materia, la ley 12 de 1986 y el artículo 357 de la Constitución de 1991, primero determinaron el aumento en la transferencia y dejaron para reglamentación posterior el traslado de las funciones correspondientes. Este problema sin embargo fue compensado con el criterio de gradualidad que permitió que se fueran efectuando posteriormente los ajustes requeridos. De otra parte muy probablemente el proceso de descentralización territorial en Colombia no se hubiera consolidado como lo ha hecho si hubiera seguido completamente la secuencia lógica³⁴⁴. La decisión de aumentar los recursos a los gobiernos territoriales, motivada por razones políticas de diferente naturaleza, creó una de las condiciones básicas para que la descentralización iniciara y contara con una base sólida.

Homogeneidad.

Algunos analistas han criticado el hecho de que gran parte de las medidas son iguales para todos los municipios y departamentos del país a pesar de su heterogeneidad³⁴⁵. Sin embargo, en algunos instrumentos se han establecido diferencias importantes. En la ley 12 de 1986 la mayor parte del aumento de las transferencias se destinó a los municipios menores de 100.000 habitantes, en concordancia con el diagnóstico que identificaba que los problemas más serios se encontraban en este grupo de municipios. La ley 60 de 1993 mantuvo una asignación especial para los municipios menores de 50.000 habitantes y la ley 1176 de 2007 para los menores de 25.000 habitantes. Otro ejemplo son los programas de desarrollo institucional: el PDI fue diseñado para apoyar a los municipios con población inferior a 100.000 habitantes. Resulta razonable pensar que deberían establecerse diferencias en las funciones de los municipios atendiendo a su capacidad, pero esto es más fácil decirlo que hacerlo. No existe información para hacer una buena clasificación de los municipios en este aspecto y de otra parte el

gubernamentales. Por tanto, el paso siguiente de los jefes locales fue asegurar un mayor grado de independencia financiera. Esto se logró mediante la promoción de reformas constitucionales y de legislación que incrementó la participación de los fondos del gobierno central asignados a los gobiernos regionales y locales para inversión de propósito general. La ruta evolutiva descrita es la ocurrida en Colombia. En el país, los jefes políticos presionaron el incremento de los recursos asignados específicamente a los gobiernos locales y regionales pero nunca por la elección popular de las autoridades regionales y locales. Tampoco los barones locales estimularon una clara definición y transferencia de responsabilidades del gobierno central a los niveles inferiores de gobierno. En cambio, esto fue iniciativa de miembros progresistas del ejecutivo y de líderes de los partidos nacionales", (Hommes, 1995:5).

³⁴⁴ "La prudencia y la sabiduría convencional establecen que para prevenir consecuencias macroeconómicas negativas y además porque 'la financiación debe seguir a la función (Dillinger 1994, p. 26), la secuencia apropiada de las reformas debería ser la siguiente: las responsabilidades a los niveles inferiores de gobierno deberían ser asignadas primero. Los recursos para cumplir con estas responsabilidades deberían seguir –casi simultáneamente– mediante participación en los ingresos junto con mayores oportunidades para la tributación local. Finalmente, deberían implementarse acciones de fortalecimiento de la capacidad y otras medidas para mejorar la eficiencia, la rendición de cuentas y el control." (Campbell y otros, 1991:59). ¿Significa esto que Colombia ensilló antes de traer las bestias? Probablemente. Pero podría no haber sido factible hacerlo en la secuencia apropiada sin el soporte de los viejos jefes políticos. Desde una perspectiva exclusivamente política, es posiblemente entonces que la secuencia de políticas que se produjo fue la correcta. Esta ruta logró el cambio sin una fuerte oposición por parte de las fuerzas políticas tradicionales. Puede haber sido riesgoso, pero fue probablemente la única vía pacífica para alcanzar tal cambio." (Hommes, 1995:13-14).

³⁴⁵ "Aunque siempre es difícil e incómodo establecer categorías de municipios y dar la impresión de que se discrimina en contra de unas poblaciones o municipios, también es muy difícil desconocer la realidad y suponer que no existe una rápida dinámica de cambio. Surge, además, la pregunta de si al aplicar políticas uniformes, no se estará, de todas maneras, discriminando en contra de alguien, pues se estaría tratando en forma igual a poblaciones y a entidades territoriales que son desiguales. (...) En síntesis, el diseño de la estrategia de descentralización del país, difícilmente puede dejar de contemplar un mínimo de categorización tanto en las políticas y los instrumentos como en los mecanismos de seguimiento estadístico." (Presidencia de la República, 1992:238-239).

establecimiento de regímenes diferentes puede generar mayores resistencias que beneficios. De otra parte, aunque muchas normas son comunes su aplicación es particular. Por ejemplo, todos los municipios tienen por igual la responsabilidad de proveer el servicio de agua potable; en el caso de Bogotá el cumplimiento de esta función requiere de una organización enorme y de gran desarrollo técnico mientras que en un municipio pequeño la función puede ser desarrollada por un fontanero con herramientas muy simples y la ayuda de un auxiliar contable.

Confusión en la distribución de funciones.

Existe consenso en señalar que uno de los problemas principales de la descentralización territorial es la confusión en la distribución de responsabilidades. A pesar de los avances en esta dimensión de la descentralización, persisten problemas como la ausencia de un estatuto que compile y presente en forma organizada la distribución, dispersa hoy en numerosas normas; la insuficiente o inadecuada distribución de responsabilidades en la mayoría de competencias, con excepción de los sectores prioritarios de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, con situaciones como la duplicación de competencias, la definición imprecisa o vaga de las responsabilidades, la asignación de competencias sin recursos para cumplirlas, la asignación a las entidades territoriales de la responsabilidad de financiar servicios nacionales, o la asignación de competencias a dependencias o entidades dentro de las entidades territoriales, lesionando su autonomía para determinar su propia estructura administrativa.

En sectores como la promoción del desarrollo económico, algunas normas parecen asignar un papel protagónico a departamentos y municipios, pero se trata de enunciados generales que no se concretan en un diseño específico de responsabilidades; en un tema sensible como la superación de la pobreza extrema, las competencias territoriales se han fijado en una forma imprecisa, con lo cual no se establece una obligación concreta que pueda ser exigida a los alcaldes y gobernadores.

Coherencia entre objetivos y diseño de las transferencias.

El esquema de transferencias diseñado ha presentado diversos problemas de coherencia entre los objetivos y los instrumentos específicos, problemas que en buena parte provienen de los propios textos constitucionales que introducen condiciones sobre las fórmulas de distribución o la asignación de los recursos, restando así flexibilidad para efectuar ajustes según cambios en las circunstancias. Así mismo, la reforma ha tratado de alcanzar objetivos muy diversos utilizando los mismos instrumentos fiscales. Los principales problemas identificados son: a) las fórmulas de distribución de los recursos están basadas en indicadores de población y pobreza y no en los costos efectivos de prestación de los servicios, lo que puede generar ineficiencias en la distribución entre entidades territoriales; b) la determinación legal de porcentajes fijos a los cuales deben destinarse los recursos puede generar ineficiencias en la asignación de los recursos en los gobiernos locales, c) carencia de autonomía de los gobiernos locales por dichos condicionamientos en el gasto³⁴⁶; d) las transferencias municipales, que son un flujo

³⁴⁶ "Otra ventaja reside en la definición legal de un porcentaje creciente de los ingresos corrientes para inversión social, lo que permite en el corto plazo lograr las coberturas totales. Se independiza la prioridad de la inversión social de las coyunturas fiscales o políticas. Esta ventaja engendra así mismo el riesgo de la inflexibilidad. Los porcentajes de las transferencias, tanto los utilizados en el cálculo de su monto, como los utilizados en su distribución, pueden llevar en el mediano plazo a ineficiencias de la asignación de los recursos." (Vélez, 1994:137-138).

automático y recurrente de recursos, se pueden usar en gran parte para proyectos de inversión que son discretos. e) utilización de la cofinanciación, concebida para proyectos, para gastos recurrentes en salud y educación; f) falta de coordinación entre crédito y cofinanciación.³⁴⁷

Algunas de estas deficiencias se han venido resolviendo con las progresivas reformas; mediante el Acto Legislativo No 1 de 2001 y la ley 715 de 2001 que lo reglamentó, se avanzó en vincular la asignación de los recursos a la situación de la población atendida o por atender en los servicios de educación y salud, y posteriormente mediante la ley 1176 de 2007 se realizó este cambio también en el sector de agua potable y saneamiento básico. En el caso de las regalías, el diseño de su distribución ha privilegiado a los municipios y departamentos en los cuales se realizan las explotaciones mineras, generando enormes diferencias en el acceso a esta fuente de recursos.

No se han incluido factores efectivos de esfuerzo fiscal en las formulas.

Se ha señalado que los factores de esfuerzo fiscal incluidos en las fórmulas de distribución de las transferencias no son efectivos. Esto llevaría a concluir que hay que explorar diseños más eficaces para promover el esfuerzo fiscal territorial. La evidencia sobre el desempeño fiscal municipal ha mostrado que se está dando el efecto conocido en la literatura de finanzas públicas como el papel matamoscas (*fly-paper effect*), esto es que los gobiernos locales no están reduciendo sus impuestos por recibir transferencias nacionales y que están invirtiendo la totalidad de dichos recursos. Frente a esta situación el Banco Mundial (1996) ha señalado que no tenía sentido seguir insistiendo, en ese momento, en el tema del esfuerzo fiscal en el diseño de las fórmulas. El enfoque integral de la reforma junto con el condicionamiento en el uso de los recursos, resultaron más eficaces que los factores de esfuerzo fiscal para mejorar el desempeño local.

Reducción del gasto a nivel nacional

Un problema importante ha sido la falta de coherencia entre la transferencia de funciones y responsabilidades y la reducción correspondiente en el nivel nacional. Durante la primera etapa del proceso se decidió el desmonte de algunas entidades centrales que cumplían previamente las funciones asignadas a los gobiernos locales. Sin embargo durante la segunda etapa no se dio un esfuerzo similar a pesar de que las transferencias continuaron aumentando. Por el contrario, el gasto nacional fue incrementado paralelamente no solo en las funciones nacionales sino también en funciones locales. El ejemplo más claro es el sistema nacional de cofinanciación que se consolidó a comienzos de los noventa y al cual se destinaron recursos muy elevados del presupuesto nacional. Se supondría que el aumento en las transferencias automáticas debería haberse acompañado por reducciones del gasto nacional; sin embargo ocurrió

³⁴⁷ "El principal problema identificado en las actuales fórmulas, en relación con la asignación de los recursos y los sectores financiados, está relacionado con el procedimiento de distribución, ya que primero se establece una distribución territorial y luego se determinan unas asignaciones forzosas y homogéneas por concepto de gasto. De allí se derivan tres tipos de problemas: 1) en lo sectorial las asignaciones resultantes de un porcentaje forzoso no garantizan a cada entidad territorial en particular los recursos suficientes para una adecuada prestación de los servicios, 2) aunque el monto de recursos asignados a cada municipio sea significativo, su autonomía en la asignación de éstos es limitada; y 3) no pueden garantizarse las metas sectoriales ya que no hay gobernabilidad sobre la orientación de estos recursos y por ello los sectores ven limitado su propósito de garantizar determinados objetivos y metas." (DNP-UDT, 1997: 5-6).

todo lo contrario y el gobierno central puso en marcha el sistema de transferencias con contrapartida con lo cual se generó una presión adicional al déficit del nivel nacional. Posteriormente, aunque se desmontó el sistema nacional de cofinanciación, el gobierno nacional ha continuado ejecutando programas en competencias territoriales mediante mecanismos de cofinanciación, que aumentan el gasto nacional y por tanto presionan el crecimiento del déficit.

Carencia de un mecanismo de coordinación y deficiencia en la función de evaluación.

A pesar del interés formal, el Gobierno Nacional no avanzó en la definición y puesta en marcha de un mecanismo de coordinación del proceso de descentralización que permitiera tener una visión integral de las distintas acciones y sobre todo que efectuara un seguimiento y evaluación permanente. Hubo algunos intentos que no se concretaron³⁴⁸. Varias normas incluyen disposiciones sobre el control y la evaluación del proceso de descentralización pero en ningún momento se precisó un organismo de alto nivel encargado de promover su seguimiento.

El diseño aumenta la dependencia financiera de los gobiernos locales y limita la autonomía local en las decisiones de gasto.

Con la descentralización los gobiernos locales son cada vez más dependientes de los recursos de transferencia del centro. Esta situación sin embargo es común a muchos procesos de descentralización en el mundo, dado que los gobiernos centrales por diversas razones concentran los impuestos más dinámicos, y la dependencia no impide cierta autonomía en la toma de decisiones sobre la utilización de los recursos. Por tanto, el indicador de dependencia financiera no significa necesariamente la carencia absoluta de autonomía. El nivel nacional ha establecido un conjunto de mecanismos de control que para algunos autores constituyen una limitación de la autonomía local. En la práctica estos controles no han funcionado. Sin embargo, la autonomía local no significa que los gobiernos municipales no deban rendir cuentas de sus actuaciones, no solamente a sus propios habitantes sino también al nivel nacional.

La ley determina la distribución sectorial de los recursos transferidos a los gobiernos locales. En la primera etapa los municipios tuvieron autonomía para determinar la distribución sectorial dentro de una lista fijada en la norma. A partir de 1993, las transferencias a los municipios deben distribuirse entre educación, salud, agua potable y recreación y deporte en porcentajes fijos que suman el 80% del total recibido; el 20% restante puede ser distribuido según los criterios locales pero también dentro de la lista determinada legalmente. Posteriormente la ley 715 de 2001, definió que el 58,5% de los recursos del sistema general de participaciones se destinaría a educación, el 24,5% a salud, el 5,4% a agua potable y el 11,6% a diversas finalidades bajo el título de propósito general. Adicionalmente a la norma básica, los Ministerios han logrado la expedición de leyes en las cuales se condicionan más recursos locales para sus sectores. Esto ha conducido a que se hable de la descentralización colombiana como una descentralización controlada, como una descentralización centralista, o como una modalidad de agente principal que se asemejaría más al tipo de delegación. Sobre este punto habría que hacer una distinción sobre la cual insiste Smith (1985); el hecho de

³⁴⁸ Por ejemplo, en 1990 mediante el decreto 1881 se asignó a la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia la función de coordinar las acciones conducentes al fortalecimiento de la Política de Descentralización Administrativa.

que la asignación de funciones y la propia limitación de la autonomía provengan del Congreso indica un mayor grado de independencia que en el caso en que provinieran del ejecutivo. En esta última situación el gobierno nacional podría efectuar cambios en cualquier momento, basado simplemente en sus intereses coyunturales. En la situación existente las condiciones están fijadas por ley y por tanto representan una voluntad nacional y no del ejecutivo y no pueden ser cambiadas en cualquier momento por la simple voluntad gubernamental. Resulta entonces difícil hablar del modelo de agente-principal en este caso, aunque es preciso reconocer que la norma limitó sustancialmente la autonomía local.

Limitaciones para la efectiva participación

El panorama de la dimensión política de la descentralización se caracteriza por una amplia producción normativa que, en su conjunto, es considerada como positiva por la mayoría de estudiosos del tema, toda vez que crea formalmente los espacios y medidas de apoyo para permitir la participación ciudadana en distintos escenarios. Ha existido amplio consenso sobre la expedición de las normas en cuyo proceso han participado incluso destacados líderes de la política tradicional en el país. Sin embargo desde el propio diseño de las normas se observan obstáculos que atentan contra su efectiva aplicación. La revisión de las posturas de un variado conjunto de analistas permite destacar los siguientes problemas:

- Algunos de los mecanismos creados no son obligatorios para las entidades territoriales, como es el caso, por ejemplo de la creación de las Juntas Administradoras Legales y la contratación con la comunidad. De este modo, la puesta en marcha del espacio de participación depende de la voluntad de los alcaldes y de los concejos, órganos que, aparentemente, tienen pocos incentivos para la conformación de instancias que puedan competir con sus atribuciones.
- La reglamentación de los mecanismos hace que su aplicación efectiva sea bastante complicada desestimulando a las organizaciones y ciudadanos interesados. Este es el caso particularmente de algunas de las medidas de participación política como las consultas, los referendos y la revocatoria del mandato pero también se observa en las medidas de participación ciudadana como la participación de usuarios en las juntas directivas de los servicios públicos.
- La mayoría de instrumentos se dirigen al nivel municipal. Solo en muy pocos casos se han previsto espacios de participación en los departamentos. Sin embargo, los departamentos cuentan con algunas instancias formalmente importantes para canalizar la participación ciudadana como es el Consejo Departamental de Planeación.
- Prácticamente ninguno de los espacios de participación ciudadana tiene funciones decisorias. Obviamente los espacios de participación política tienen carácter decisorio por cuanto se trata de elecciones generales, pero únicamente la participación de usuarios en las juntas directivas de servicios públicos podría caracterizarse como un espacio donde se otorga poder de decisión y esto dentro de una junta donde los usuarios son la minoría. En los demás casos predominan las funciones de consulta y fiscalización. Es notorio que los espacios generales como los consejos de planeación, los consejos de desarrollo rural y los consejos de

ordenamiento territorial tienen claramente una función consultora, incluso en el caso de los primeros, determinada desde la propia Constitución Política.

- La participación es concebida principalmente como una función del Estado que organiza y promueve a las comunidades para apoyar su gestión. Esta visión ha sido caracterizada por algunos analistas como enfoque tutelado e instrumental de la participación.
- Las medidas de la descentralización política han sido excesivamente formalistas y se han dejado de lado interrogantes de fondo como los sectores que tienen derecho a participar, los procedimientos para escoger a los representantes de la comunidad, el nivel decisorio de las instancias y la elaboración de las agendas de discusión.
- La democracia participativa termina convirtiéndose también en otra forma de democracia representativa, con menos reglamentaciones en cuanto al cumplimiento de los criterios básicos de los procesos democráticos. Los espacios de participación son ocupados por representantes no elegidos por el voto popular, con la excepción de los consejos juveniles municipales, sino por asociaciones y organizaciones diversas de la sociedad civil. De este modo se configura una ‘democracia representativa’ alterna a los órganos de elección popular tradicionales como concejos, asambleas y juntas administradoras locales.
- Las medidas de democracia directa son básicamente los instrumentos de participación política, referendo y consulta, que dependen para su aplicación primordialmente de la voluntad del ejecutivo.

Conclusión

El diseño de la descentralización colombiana combina un conjunto de elementos favorables para la gestión local que hacen prever la obtención de resultados positivos, pero presenta varias deficiencias. Algunas de ellas responden a las condiciones políticas en las cuales se ha efectuado la reforma y otras no tienen fácil solución. En otros casos hay sin embargo ajustes que podrían mejorar el proceso. La descentralización territorial crea un marco favorable para la administración local: ofrece instrumentos e incentivos a los gobernantes locales y sus comunidades³⁴⁹. Ahora son estos quienes deben hacer uso de dichas herramientas y responder a los incentivos. La administración local enfrenta sin embargo obstáculos y riesgos que pueden limitar el desempeño e impedir que se cumplan las promesas de la política.

³⁴⁹ “Esta no es solamente la retórica vacía a la cual estamos acostumbrados con las declaraciones de los políticos sobre la descentralización y los gobiernos locales.” (Collins, 1989:144). Considera Collins que ante la crisis del esquema tecnocrático el régimen reaccionó asignando a los gobiernos locales el difícil reto de proveer los servicios esenciales a la población. Esto puede ser visto como un intento del régimen por ‘descentralizar los conflictos’, argumento que ha sido planteado por varios autores. Sin embargo, Collins, valora positivamente el proceso: “la política constituye claramente una apertura democrática significativa en el país”, “en su conjunto, destacaría el carácter básicamente democrático y progresista de la reforma”, “la reconocida crisis de las entidades centrales ha preparado el camino para reformas políticas y administrativas innovadoras que deberían ofrecer una nueva vida a los gobiernos locales.” (Collins, 1989:p145).

IV. DESEMPEÑO Y RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Capítulo 9. Desempeño fiscal

La política de descentralización aumentó sustancialmente la capacidad fiscal de las entidades territoriales para cumplir con las competencias asignadas. La descentralización territorial en Colombia se caracteriza por una elevada centralización de ingresos en la Nación y por una mayor descentralización del gasto. En la medida en que se asignaron mayores competencias a los departamentos, distritos y municipios, sin un aumento sustancial de su autonomía fiscal, la herramienta principal de financiación ha sido las transferencias nacionales.

Las medidas fiscales de la descentralización han generado un incremento creciente de los recursos nacionales transferidos a los departamentos, a los municipios y a los resguardos indígenas³⁵⁰, lo cual se traduce a su vez en un aumento de la participación de los ingresos y de los gastos territoriales en el total del producto interno bruto y de los ingresos y gastos corrientes de la nación, aunque la tendencia se revierte a partir del año 2002, como consecuencia de la reforma constitucional que eliminó el cálculo de las transferencias territoriales como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación; adicionalmente han producido un aumento mayor de los ingresos disponibles por parte de los municipios más pequeños y de los municipios de ciertas regiones, con lo cual se ha logrado un cierto efecto redistributivo, tanto en ingresos como en gastos; sin embargo, dado que los recursos de regalías se concentran en un grupo de departamentos y municipios, se ha distorsionado la redistribución de los recursos fiscales territoriales.

Adicionalmente, como efectos indirectos relacionados con la gestión de las entidades territoriales, han aumentado los recaudos tributarios, especialmente los municipales, aunque su proporción con relación al total no se ha modificado sustancialmente, ha aumentado la proporción de los gastos territoriales destinados a la inversión y se ha incrementado el ahorro propio de las entidades territoriales. En cuanto al endeudamiento se han observado distintos períodos; un momento de incremento sustancial hacia finales de los años noventa, que condujo a situaciones críticas en muchos departamentos y municipios, pero luego un mejoramiento sustancial durante la década de 2000. De otra parte, no se ha producido una reducción compensatoria del gasto nacional, lo cual ha aumentado el gasto total y contribuido al incremento del déficit fiscal.³⁵¹

Por el lado del gasto, las medidas fiscales han permitido una financiación constante y creciente de los tres sectores prioritarios —educación, salud y agua potable—, con lo cual se han garantizado recursos para aumentar las coberturas y mejorar la calidad en estos servicios, prioritarios dentro del marco constitucional y legal del país; pero adicionalmente se ha generado un flujo de recursos importantes hacia otros sectores como la infraestructura vial, la cultura, la recreación y el deporte, entre los más importantes, al tiempo que se han beneficiado más las entidades territoriales más pobres contribuyendo a la reducción de las desigualdades entre municipios y entre

³⁵⁰ Por ley, los resguardos indígenas tienen derecho a recibir recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con su población.

³⁵¹ El tema de la estabilidad fiscal y los efectos de las medidas fiscales de la descentralización no se examinan en este capítulo y simplemente se mencionan algunos datos generales de referencia.

departamentos. A continuación presentamos una rápida visión de las tendencias en materia fiscal³⁵² y la situación reciente.

1. Los impuestos territoriales crecen

Evolución de los ingresos tributarios municipales.

Los recaudos tributarios territoriales han crecido en forma importante en términos reales, pero a una tasa similar o inferior al crecimiento de los ingresos tributarios de la Nación, razón por la cual su participación no ha aumentado; sin embargo, el desempeño tributario de los municipios ha sido mayor y su participación en el total de los ingresos tributarios territoriales pasó de 41% en 1984 a 69% en 2008, año en el cual duplican el monto de los impuestos departamentales. Estas cifras reflejan el mayor fortalecimiento de los impuestos municipales, pero estos recursos están concentrados en un número reducido de municipios mayores y medianos. El crecimiento real de los ingresos tributarios, durante un período en el cual las transferencias nacionales crecieron a tasas muy elevadas es uno de los indicadores de esfuerzo fiscal municipal, que evidencia que los gobiernos territoriales, en forma agregada, no disminuyeron sus recursos propios.

Tabla 37 Evolución de los ingresos tributarios de departamentos y municipios 1984-2008

| Año | Ingresos tributarios municipales | Ingresos tributarios departamentales | Total ingresos tributarios territoriales | % IT Municipales | % IT Departamentales |
|------|----------------------------------|--------------------------------------|--|------------------|----------------------|
| 1984 | 34.017 | 49.242 | 83.259 | 41% | 59% |
| 1985 | 43.672 | 63.824 | 107.496 | 41% | 59% |
| 1986 | 57.774 | 82.715 | 140.489 | 41% | 59% |
| 1987 | 80.349 | 107.362 | 187.712 | 43% | 57% |
| 1988 | 114.040 | 138.769 | 252.809 | 45% | 55% |
| 1989 | 162.126 | 182.344 | 344.470 | 47% | 53% |
| 1990 | 209.570 | 238.546 | 448.116 | 47% | 53% |
| 1991 | 280.233 | 292.979 | 573.211 | 49% | 51% |
| 1992 | 382.097 | 364.923 | 747.020 | 51% | 49% |
| 1993 | 549.880 | 458.314 | 1.008.194 | 55% | 45% |
| 1994 | 872.125 | 555.939 | 1.428.064 | 61% | 39% |
| 1995 | 1.133.956 | 684.814 | 1.818.771 | 62% | 38% |
| 1996 | 1.409.301 | 835.234 | 2.244.534 | 63% | 37% |
| 1997 | 1.838.725 | 994.789 | 2.833.514 | 65% | 35% |
| 1998 | 2.334.753 | 1.136.358 | 3.471.111 | 67% | 33% |
| 1999 | 2.705.109 | 1.335.943 | 4.041.052 | 67% | 33% |
| 2000 | 2.870.144 | 1.583.895 | 4.454.039 | 64% | 36% |
| 2001 | 3.275.827 | 1.715.400 | 4.991.227 | 66% | 34% |
| 2002 | 3.705.979 | 2.173.791 | 5.879.770 | 63% | 37% |
| 2003 | 4.483.007 | 2.467.354 | 6.950.361 | 65% | 35% |

³⁵² Este capítulo utiliza información elaborada por la Unión Temporal Econosul y Centro Nacional de Consultoría, en estudio de evaluación del Sistema General de Participaciones elaborado para el Departamento Nacional de Planeación. En las fuentes de los cuadros y gráficos se indica en cuáles casos fueron tomados de este informe.

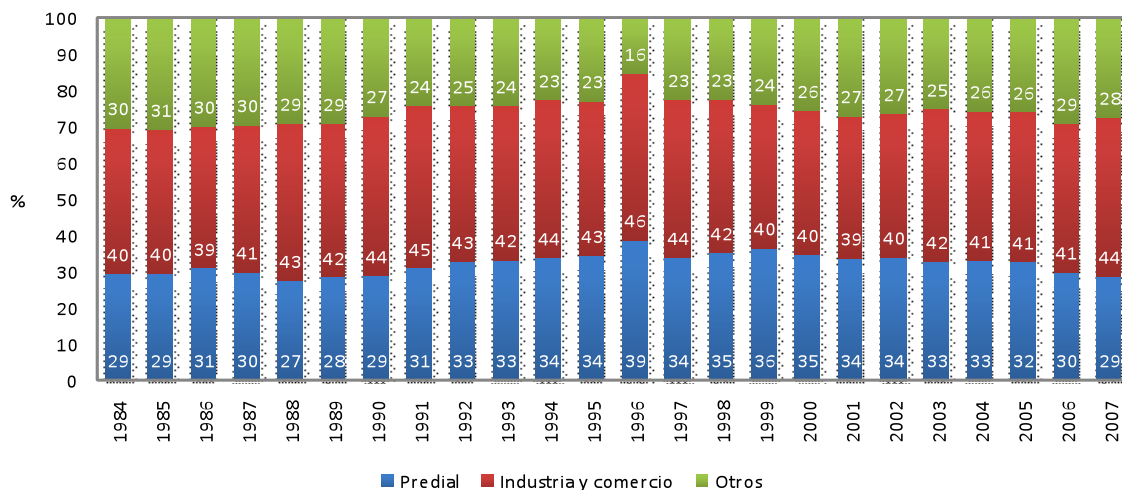
| | | | | | |
|------|-----------|-----------|------------|-----|-----|
| 2004 | 5.251.451 | 2.767.656 | 8.019.107 | 65% | 35% |
| 2005 | 6.059.238 | 3.377.768 | 9.437.006 | 64% | 36% |
| 2006 | 7.401.988 | 3.497.182 | 10.899.170 | 68% | 32% |
| 2007 | 8.056.271 | 3.894.153 | 11.950.424 | 67% | 33% |
| 2008 | 9.001.989 | 4.104.386 | 13.106.375 | 69% | 31% |

Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, Estadísticas sobre ejecuciones presupuestales de departamentos y municipios, disponibles en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasPúblicasTerritoriales/EjecucionesPresupuestales.aspx>

Composición de los ingresos tributarios municipales

La composición de los ingresos tributarios municipales se ha mantenido relativamente estable desde 1984; el impuesto predial representa el 29% en estos dos años, aunque alcanzó el 36% en 1999, el impuesto de industria y comercio pasó de 40% en 1984 a 44% en 2007 con un pico de 46% en 1996, mientras que los otros tributos pasaron de 30% a 28% (dentro de los cuales se destaca la sobretasa a la gasolina que en 2008 aportó el 12% de los ingresos tributarios).

Gráfica 1 Composición de los ingresos tributarios municipales 1984 – 2007



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

Ingresos tributarios municipales por habitante

Los ingresos tributarios municipales por habitante, otro indicador del esfuerzo fiscal, han aumentado significativamente desde 1984. En términos reales crecieron a tasas anuales superiores a 6% en todas las categorías municipales, con un máximo de 7,4% en la categoría 6 que agrupa a la mayoría de municipios pequeños y con menor riqueza; los municipios de categoría especial, por su parte crecieron a una tasa anual real de 6,4%. Como consecuencia de estas tasas, los ingresos tributarios por habitante se multiplicaron por más de cuatro durante el período observado. Sin embargo, las diferencias absolutas entre categorías son bastante grandes: la categoría especial recaudó en 2007 un total de \$272 mil por habitante, mientras que la categoría 6 apenas recaudó \$64.000 por habitante, indicando las grandes diferencias existentes en la capacidad fiscal. La diferencia durante el período entre el valor recaudado por la

categoría especial y la categoría 6, pasó de 5,3 a 4,3, mostrando una ligera convergencia³⁵³.

Tabla 38 Promedio del recaudo de los ingresos tributarios municipales per cápita por rangos de la Ley 617

| | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 | Cto. simple periodo | Cto. geom. periodo |
|--------------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------------------|--------------------|
| Categoría especial | 65.670 | 82.584 | 137.912 | 151.951 | 232.693 | 271.892 | 314% | 6,37% |
| Categoría 1 | 65.791 | 79.007 | 134.387 | 167.316 | 222.087 | 252.014 | 283% | 6,01% |
| Categorías 2 a 5 | 26.847 | 35.849 | 53.263 | 79.838 | 117.412 | 135.471 | 405% | 7,29% |
| Categoría 6 | 12.344 | 12.296 | 19.818 | 31.043 | 51.434 | 63.950 | 418% | 7,41% |

En pesos constantes de 2007

Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

El recaudo tributario por regiones muestra un mayor valor (\$99.789) en la Orinoquia y la Amazonia, que se debe principalmente al peso del impuesto de industria y comercio en los municipios petroleros de la primera de estas regiones, seguido por la región de centro oriente y la de occidente, con valores relativamente cercanos (\$81 mil y \$75 mil, respectivamente); la Costa Atlántica se encuentra muy por debajo del promedio, con apenas \$37 mil pesos, reflejando un esfuerzo tributario muy deficiente en comparación con las demás regiones, e incluso inferior al recaudo promedio de la categoría 6 de municipios, que es bastante bajo. La relativa homogeneidad en el recaudo tributario por habitante entre las regiones, con excepción de la Costa Atlántica, y su valor bajo con relación al promedio nacional, muestra la heterogeneidad dentro de cada región, donde se encuentran unos pocos municipios de elevado recaudo en medio de la gran mayoría de municipios de categoría 6, con recaudo muy inferior.

Tabla 39 Promedio del recaudo de los ingresos tributarios municipales per cápita por regiones geográficas

| | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 | Cto. simple periodo | Cto. geom. periodo |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|--------------------|
| Centro Oriente | 11.959 | 17.019 | 26.958 | 41.453 | 65.464 | 81.402 | 581% | 9% |
| Costa Atlántica | 6.086 | 5.615 | 8.971 | 15.179 | 29.881 | 37.311 | 513% | 8% |
| Occidente | 24.760 | 20.245 | 29.840 | 41.344 | 64.522 | 74.769 | 202% | 5% |
| Orinoquia y Amazonia | 5.402 | 9.657 | 25.530 | 47.470 | 75.784 | 99.789 | 1747% | 14% |

En pesos constantes de 2007

Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

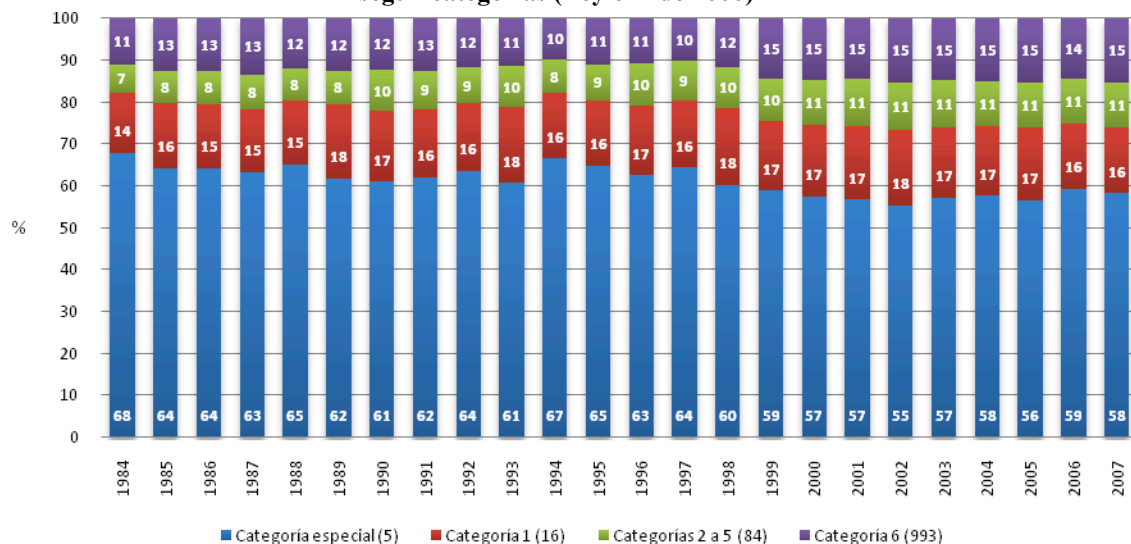
Distribución de los ingresos tributarios municipales por categorías

Las ciudades grandes y medianas concentran la mayoría de los recaudos tributarios pero han venido perdiendo peso. Mientras que en 1984 los 21 municipios de categoría especial y categoría 1 recaudaban el 82% del total de los ingresos tributarios, en 2007 su participación era de 74%, al tiempo que los 1.077 municipios restantes aumentaron de

³⁵³ Según datos de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible –DDTS-, del Departamento Nacional de Planeación, en el año 2006 los ingresos tributarios por habitante tuvieron un rango que iba de un máximo de \$672.000 en el municipio de Yumbo, a un mínimo de \$1.000 en La Salina. Solamente 186 de 1.099 municipios con información, tuvieron un recaudo superior a \$100.000, reflejando los bajos montos absolutos recaudados por la gran mayoría de municipios, situación que ya había sido señalada por Presidencia de la República, 1992. La información disponible, sin embargo, no permite relacionar el recaudo efectivo con el potencial, lo cual sería el verdadero indicador de esfuerzo fiscal.

18% a 26% su participación. Bogotá recaudaba en 2008 el 40% del total de los ingresos tributarios, mostrando la gran concentración de riqueza en la ciudad, toda vez que su participación poblacional es 16%; en este resultado pesa el hecho de que muchas empresas con operación nacional tienen su sede en la ciudad y tributan allí el impuesto de industria y comercio. Las nueve ciudades siguientes con mayor recaudo, aportaron en 2008 un total de 2,6 billones equivalente al 29%. Esto indica que los diez municipios con mayor recaudo tienen 69% de los ingresos tributarios de todos los municipios del país. El recaudo absoluto es bastante bajo: de los 1.098 municipios sobre los cuales se dispuso de información, apenas 388 recaudaron en 2008 más de \$1.000 millones en el año (cifra equivalente a poco más de \$500 mil dólares); en el extremo bajo, 223 municipios tuvieron un recaudo inferior a \$100 millones al año, cifra verdaderamente baja que refleja la extrema pobreza de dichos municipios (combinada posiblemente con deficiencias en su gestión fiscal³⁵⁴).

Gráfica 2 Participación de los municipios en la generación de los ingresos tributarios del nivel local según categorías (Ley 617 de 2000)



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

Evolución de los ingresos tributarios departamentales

Los ingresos tributarios departamentales crecieron a una tasa real muy inferior a la de los municipios entre 1984 y 2007, lo que condujo a que su participación pasara de 59% a 31%, reflejando tanto problemas de diseño –impuestos menos elásticos y sujetos a competencia por parte del contrabando–, como de gestión. Sin embargo, aún así muestran un crecimiento relevante en términos reales.

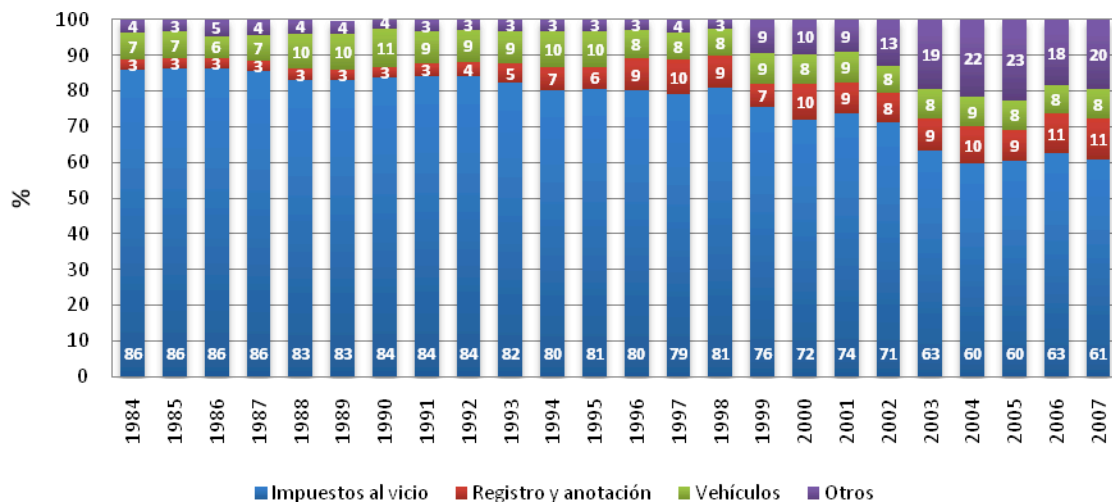
Composición de los ingresos tributarios departamentales

Los departamentos se financian principalmente con los impuestos a la cerveza, a los licores y al cigarrillo (impuestos al vicio), pero su participación ha venido bajando, dado

³⁵⁴ Para medir efectivamente el esfuerzo fiscal habría que relacionar el potencial de recaudo con el recaudo efectivo, ejercicio que no se ha hecho sistemáticamente en Colombia; además de dificultades en la gestión se presenta también el problema de la carencia de condiciones de seguridad para cobrar el impuesto predial a los propietarios de tierras que en muchas regiones son o están asociados con narcotraficantes o paramilitares (Gutiérrez, 2010).

que pasó de 86% en 1984 a 61% en 2007, mostrando un menor crecimiento frente a otros tributos que aumentaron su participación durante este período: el impuesto de registro y anotación pasó de 3% a 11%, el impuesto sobre vehículos aumentó muy ligeramente, al tiempo que los otros pasaron de 4% a 20%.

Gráfica 3 Composición de los ingresos tributarios departamentales 1984 – 2007



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

Ingresos tributarios departamentales por habitante

Los ingresos tributarios por habitante crecieron en todas las categorías departamentales, con excepción de la categoría 3, pero sus tasas reales fueron muy bajas, inferiores al crecimiento del PIB y muy por debajo del crecimiento de los ingresos tributarios de los municipios. El mayor crecimiento se produjo en las categorías 1 y 4 de los departamentos, con 4% anual, seguidos por las categorías especial y 2, con apenas 2%. La categoría especial tiene el recaudo más alto por habitante, \$168 mil pesos (inferior al recaudo por habitante en los municipios de categoría especial y categoría 1), y la menor se encuentra en la categoría 2 con apenas \$77 mil por habitante, cifra superior en un 30% al recaudo promedio de los municipios más pequeños y atrasados del país. Es evidente que el esfuerzo tributario de la mayoría de los departamentos es bastante bajo, lo que implica que su capacidad de financiación de servicios con recursos propios es bastante limitada.

Tabla 40 Promedio del recaudo de los ingresos tributarios departamentales per cápita por rangos de la Ley 617

| | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 | Cto. simple periodo | Cto. real anual periodo |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------|-------------------------|
| Categoría Especial | 107.840 | 127.163 | 117.333 | 121.033 | 160.254 | 168.007 | 56% | 2% |
| Categoría 1 | 38.712 | 43.203 | 51.651 | 56.391 | 94.681 | 100.003 | 158% | 4% |
| Categoría 2 | 57.178 | 49.062 | 45.862 | 64.867 | 82.444 | 81.997 | 43% | 2% |
| Categoría 3 | 100.047 | 116.080 | 70.995 | 80.098 | 88.509 | 106.345 | 6% | 0% |
| Categoría 4 | 30.011 | 27.012 | 31.888 | 45.202 | 79.200 | 77.655 | 153% | 4% |

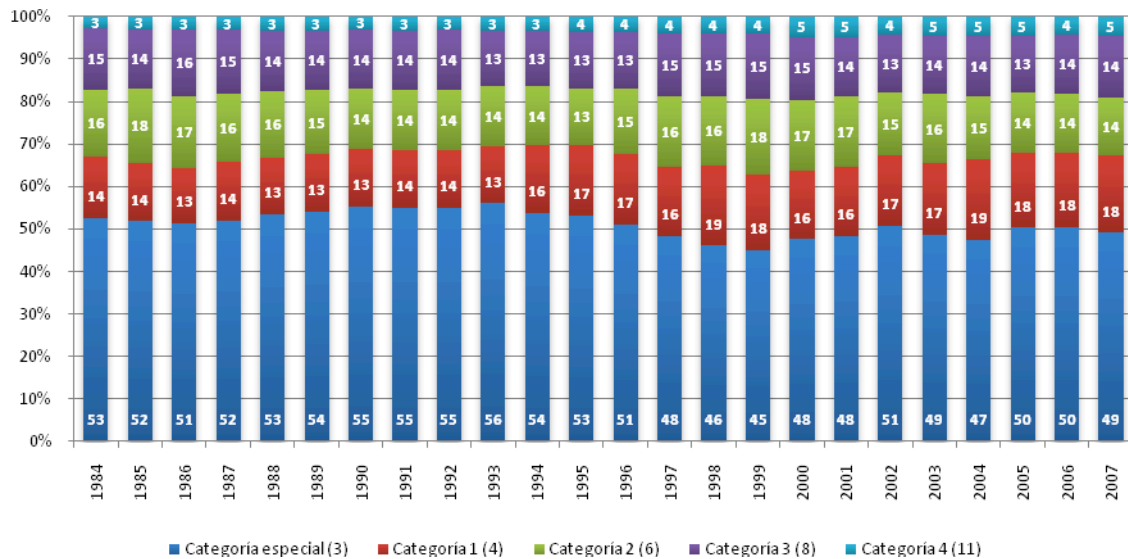
En pesos constantes de 2007

Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

Distribución de los ingresos tributarios departamentales por categorías

Los tres departamentos de categoría especial concentran el 50% de los ingresos tributarios del nivel intermedio, proporción que ha variado desde 1984 pero manteniéndose cerca a este valor. En el otro extremo, los 11 departamentos de categoría 4 recaudan apenas el 5% en 2007, proporción que aumentó con relación al 3% de 1984, pero aún sigue reflejando la gran concentración de la riqueza en unos departamentos.

Gráfica 4 Participación de los departamentos en la generación de los ingresos tributarios del nivel intermedio según categorías (Ley 617 de 1996)



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

2. Las transferencias se consolidan como principal fuente de financiación

Aunque los ingresos tributarios han crecido en términos reales, especialmente en el caso de los municipios, la asignación de mayores competencias a las entidades territoriales implica un desbalance fiscal vertical que requiere ser compensado mediante transferencias del presupuesto nacional; este desbalance es mucho más alto en la gran mayoría de municipios medianos y pequeños del país, que tienen una menor capacidad de generación de recursos propios. En el marco de la descentralización territorial en Colombia, el mayor cambio fiscal ha sido el crecimiento continuo de las transferencias a las entidades territoriales.

Crecimiento real de las transferencias.

Las transferencias a las entidades territoriales han crecido significativamente como consecuencia del proceso de descentralización territorial. En pesos corrientes pasaron de 2,4 billones en 1994 a 22 billones en 2009, una tasa anual real de 5,5% para todo el período, pero con grandes variaciones anuales; por ejemplo, en 1999 crecieron 15,6% pero en 2000 disminuyeron 3%. Desde 2003 han tenido un crecimiento real moderado, por debajo del 3% casi todos los años, pero en 2009 tuvieron un crecimiento superior a 9%, motivado por mayores crecimientos reales de la economía.

Tabla 41 Crecimiento de las transferencias 1994-2009

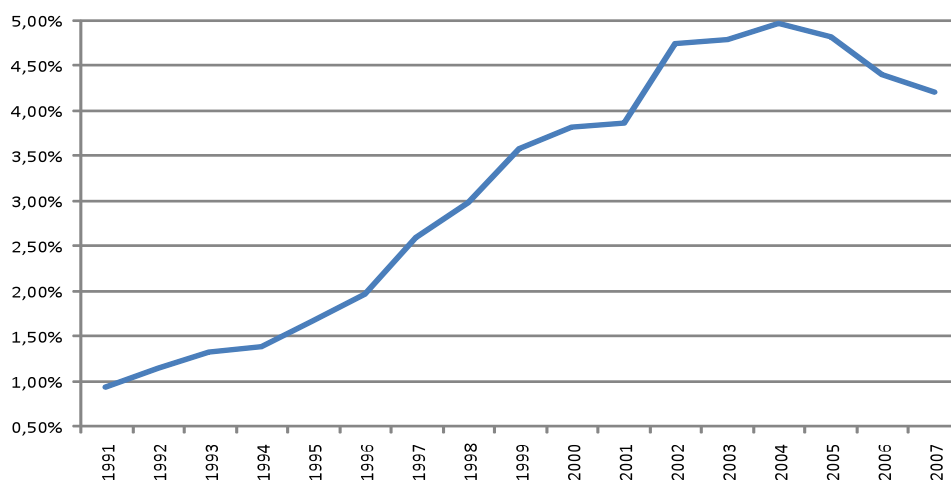
| Año | Transferencias (cifras en miles de pesos) |
|------|---|
| 1994 | 2.413.369.547 |
| 1995 | 3.176.785.527 |
| 1996 | 4.141.905.203 |
| 1997 | 5.047.666.895 |
| 1998 | 5.975.027.270 |
| 1999 | 7.550.450.650 |
| 2000 | 7.953.377.810 |
| 2001 | 9.886.016.069 |
| 2002 | 12.019.833.000 |
| 2003 | 13.100.415.987 |
| 2004 | 14.212.641.304 |
| 2005 | 15.278.589.402 |
| 2006 | 16.401.565.723 |
| 2007 | 17.670.114.656 |
| 2008 | 19.744.983.872 |
| 2009 | 22.103.764.444 |

Fuente: Archivo DDTS disponible en www.dnp.gov.co

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/Hist%C3%B3ricodeParticipacionesTerritoriales.aspx>

La participación de las transferencias en el PIB pasó de 1% en 1991 a 4,2% en 2007, habiendo tenido un máximo de 5% en 2004. La reducción durante los últimos tres años está relacionada con la reforma constitucional de 2001, que eliminó el cálculo de las transferencias como proporción de los ingresos corrientes de la Nación, y aunque se garantizó un crecimiento real anual, su tasa disminuyó en comparación con los años anteriores.

Gráfica 5 Transferencias nacionales a departamentos y municipios como porcentaje del PIB



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP, e información del PIB del DANE³⁵⁵.

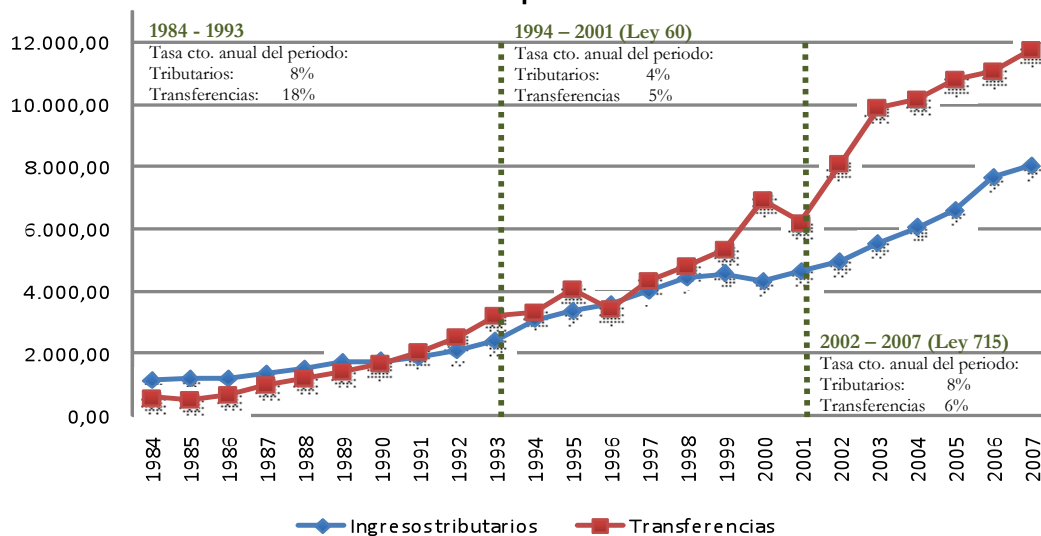
³⁵⁵ La información del PIB empleada para este estudio se encuentra expresada en precios constantes de 2007 y se empataron las series existentes con base en la nueva fórmula de cálculo establecida por el DANE.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución de 1991, las transferencias a los municipios y departamentos deberían llegar a representar en 2002, el 46% del total de los ingresos corrientes de la nación; la revisión del presupuesto de 2001 muestra que los recursos destinados a financiar el situado fiscal y la participación municipal de la nación representaron el 40% de los ingresos corrientes de la Nación y en el año 2009 la proporción se redujo al 33,7%³⁵⁶, como consecuencia de la reforma constitucional de 2001. Esto implica que aunque ha habido un crecimiento real grande, los ingresos nacionales han crecido a una tasa superior, aumentando de esta forma la centralización fiscal y la mayor disponibilidad de recursos para las competencias nacionales.

Relación transferencias e ingresos tributarios

En el agregado de las finanzas municipales, los ingresos tributarios han crecido a tasas similares o superiores al crecimiento de las transferencias; entre 1984 y 1993, el crecimiento anual real de las transferencias fue muy superior, 18% frente al 8% de crecimiento de los ingresos tributarios. Sin embargo, a partir de ese momento la situación se modifica, ya que entre 1994 y 2001 los ingresos tributarios crecieron 4% anual, mientras que las transferencias lo hicieron 5% anual, pero entre 2002 y 2007, el crecimiento real de los ingresos tributarios fue superior, 8% frente a 6%. En conclusión, en el agregado municipal, el aumento de las transferencias no se tradujo en una disminución de los ingresos tributarios.

Gráfica 6 Comportamiento de los ingresos tributarios y transferencias municipales
En miles de millones de pesos constantes de 2007



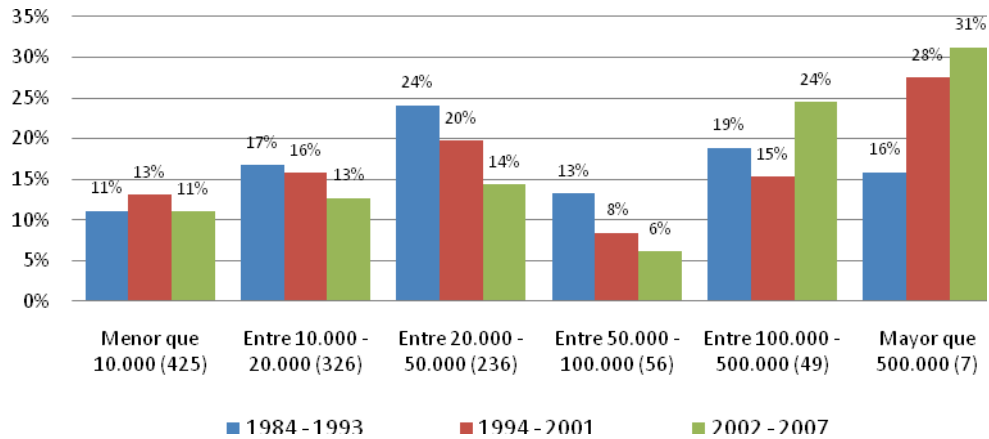
Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTs/DNP.

Distribución de las transferencias por categorías de municipios y departamentos según población. Los 7 municipios mayores de 500.000 habitantes recibían en 2007 el 31% del total de las transferencias, participación que ha venido aumentando; los 49 municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes, recibieron el 24%, participación que también ha venido creciendo; este aumento en la participación de los municipios mayores tiene como contrapartida la disminución de la participación de los municipios

³⁵⁶ Según cálculos de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN), en el año 2009 el valor del SGP fue de \$22,1 billones, suma que representa el 15,8% del presupuesto nacional, el 33,7% de los ingresos corrientes de la Nación y el 4,5% del PIB. (Unión Temporal, 2010:11)

menores de 100.000 habitantes, que es bastante grande en el grupo de 20.000 a 50.000 habitantes (de 24% a 14%) y en el grupo entre 50.000 y 100.000 habitantes (que pasó de 13% a 6%). Esto indica que los métodos de distribución de las transferencias han llevado a que se de mayor participación a los municipios mayores, por el mayor peso poblacional.

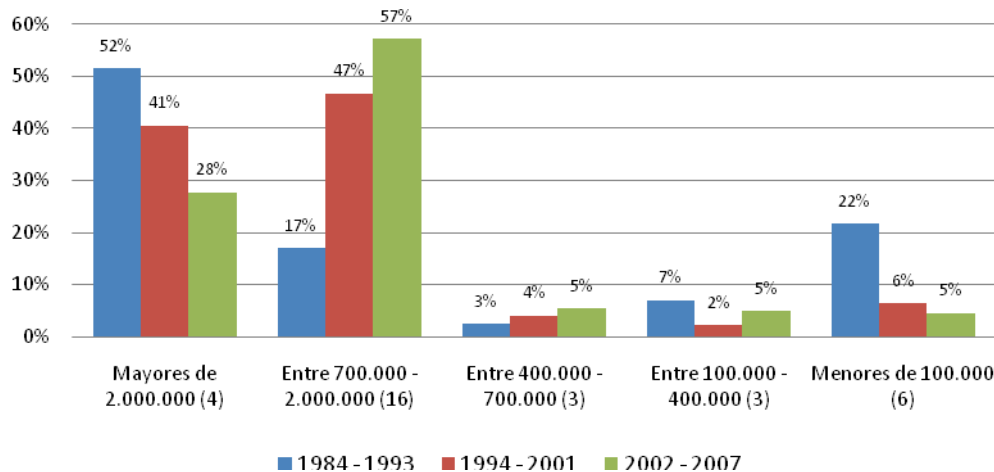
Gráfica 7 Concentración de las transferencias municipales por grupos poblacionales



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

En el caso de los departamentos, los mayores de 2 millones de habitantes, han venido perdiendo participación en forma importante, pasando de 52% en el período 1984-1993 a 28% en 2002-2007, la cual ha sido ganada por los departamentos con población entre 700 mil y 2 millones de habitantes, que pasaron de 17% a 57% en el mismo período. En las demás categorías se observa una reducción importante en los departamentos con menor población.

Gráfica 8 Concentración de las transferencias departamentales por grupos poblacionales



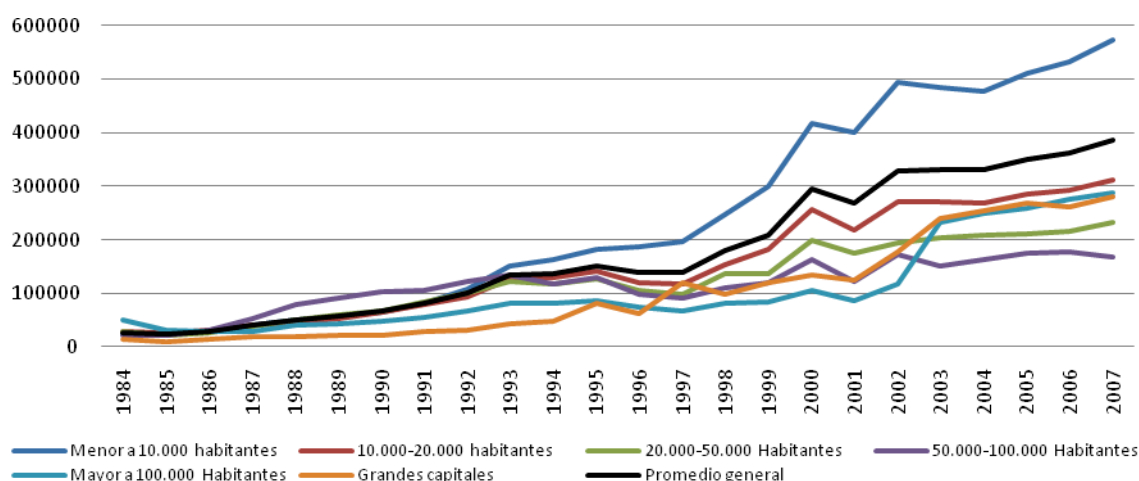
Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

Transferencias municipales por habitante

Las transferencias por habitante han crecido en forma notoria en todas las categorías municipales, pero especialmente en los más pequeños en población; en el año 2007,

mientras que el promedio por habitante era de cerca de \$40.000, los municipios menores de 10.000 habitantes recibían casi \$60.000; las demás categorías recibían entre \$20 y \$30 mil. Se observa que las grandes capitales tienen un valor muy similar al grupo de 10mil a 20 mil habitantes, y superior a los grupos de 20 a 50 mil y de 50 mil a 100 mil habitantes.

Gráfica 9 Promedio de las transferencias per cápita municipales por rango poblacional
(Pesos constantes de 2007)



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTs/DNP.

Los datos de las transferencias giradas a los municipios entre 1994 y 2009 muestran que el esquema ofrece recursos por habitante más altos a los municipios menores de 20 mil habitantes y especialmente a los menores de 10 mil, que recibieron 4.5 millones por persona, la cifra más alta de las categorías consideradas y superior al promedio nacional de 2,4 millones. En términos de habitante pobre también los municipios menores de 10 mil habitantes reciben un monto superior al promedio nacional, pero en este caso los municipios mayores de 500 mil habitantes y aquellos con población superior a 100 mil reciben un monto superior, debido a que la proporción de pobreza por NBI es mucho más baja que en las demás categorías.

Tabla 42 Distribución de las transferencias 1994-2009, por categorías municipales según población

| Rango población | Total transferencias 94-09 | Total población | Proporción transferencias | Proporción población |
|------------------|----------------------------|-----------------|---------------------------|----------------------|
| Más de 500 mil | 31.360.276.554 | 14.181.984 | 31% | 34% |
| De 100 a 500 mil | 24.069.527.254 | 10.308.336 | 24% | 25% |
| De 50 a 100 | 5.753.956.609 | 3.697.200 | 6% | 9% |
| De 20 a 50 | 14.502.290.996 | 6.751.422 | 14% | 16% |
| De 10 a 20 | 12.947.626.005 | 4.440.154 | 13% | 11% |
| Menos de 10 | 12.102.607.555 | 2.660.345 | 12% | 6% |
| Total | 100.736.284.974 | 42.039.441 | 100% | 100% |

Fuente: Cálculos propios con base en estadísticas de la DDTs.

Tabla 43 Transferencias por habitante y por habitante pobre 1994-2009, por categorías municipales según población

| Rango población | Total transferencias 94-09 Pesos corrientes | Total población | Total población pobre NBI | Transferencias por habitante (miles de pesos) | Transferencias por habitante pobre (miles de pesos) |
|------------------|---|-----------------|---------------------------|---|---|
| Más de 500 mil | 31.360.276.554 | 14.181.984 | 1.744.854 | 2.211 | 17.973 |
| De 100 a 500 mil | 24.069.527.254 | 10.308.336 | 2.475.743 | 2.335 | 9.722 |
| De 50 a 100 | 5.753.956.609 | 3.697.200 | 1.309.097 | 1.556 | 4.395 |
| De 20 a 50 | 14.502.290.996 | 6.751.422 | 2.999.808 | 2.148 | 4.834 |
| De 10 a 20 | 12.947.626.005 | 4.440.154 | 2.163.514 | 2.916 | 5.985 |
| Menos de 10 | 12.102.607.555 | 2.660.345 | 1.181.651 | 4.549 | 10.242 |
| Total | 100.736.284.974 | 42.039.441 | 11.874.668 | 2.396 | 8.483 |

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de población de DANE y estadísticas de ejecuciones presupuestales de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación.

3. La bonanza de las regalías

Además de las transferencias del sistema general de participaciones las entidades territoriales en Colombia reciben recursos adicionales por concepto de regalías directas e indirectas. Las regalías directas las reciben los municipios y departamentos donde se realiza la explotación minera o se produce su transporte, y constituyen la gran mayoría de recursos, pero se concentra en un pequeño número de entidades territoriales. Las regalías indirectas se distribuyen por el Fondo Nacional de Regalías mediante presentación de proyectos por parte de departamentos y municipios que concursan por los recursos. El monto de las regalías ha venido creciendo y en el año 2009 representaron cerca del 20% del sistema general de participaciones. De acuerdo con el Gobierno Nacional:

“A partir de la expedición de la Ley 141 de 1994, se evidencia un creciente volumen de regalías generadas por la explotación de hidrocarburos, carbón, níquel y demás recursos naturales no renovables. Durante el periodo comprendido entre 1994 y 2009 se han generado regalías cercanas a los \$42.2 billones a precios constantes de 2009³⁵⁷. De las regalías generadas, \$33.3 billones corresponden a directas y \$8.9 billones a indirectas. Del total de regalías directas, las generadas por explotación de hidrocarburos ascendieron en el mismo período a \$27.4 billones a precios constantes de 2009, que representan el 82% del giro total, seguidas por las derivadas de la explotación de carbón que correspondieron a \$4.1 billones, níquel con \$1.1 billones y otros recursos naturales con \$0.6 billones, que representaron el 12%, 3% y 3%, respectivamente (Gráfico 4 y 5).” (Ministerio de Hacienda, 2010)

Los departamentos reciben la mayor proporción de regalías directas, 59%, los municipios 39% y las Corporaciones Autónomas Regionales 2%. En total 790 entidades territoriales reciben regalías, pero 17 (sobre 32) departamentos y 60 (sobre 1.102)

³⁵⁷ En el mismo período se transfirieron \$242 billones por el sistema general de participaciones y por el situado fiscal y las participaciones municipales, antes de 2001. Esto indica que las regalías en este período representaron 17% del total del SGP.

municipios reciben el 95% del total. Cuatro departamentos, Casanare, Meta, Arauca y Huila, recibieron entre 1994 y 2009 el 56% de las regalías.

De acuerdo nuevamente con el Gobierno Nacional, la distribución de las regalías no es equitativa entre regiones:

La distribución de recursos de regalías con base en el diseño constitucional vigente genera la concentración del 80% de estos recursos en entidades territoriales que representan el 17% de la población. Esta situación produce inequidad en la distribución de una fuente de financiación que debería beneficiar de manera más equilibrada a todas las regiones del país y que afecta la compensación territorial, ya que si bien el Sistema General de Participaciones busca una distribución más equitativa entre las regiones, al incorporar en el balance los recursos de regalías, dicha equidad se ve neutralizada por la desigual distribución de las regalías entre departamentos y municipios.

Cuando el análisis se realiza por departamentos, se encuentran diferencias aún mayores. En el Gráfico 8 se aprecia cómo Casanare, con menos del 1% de la población recibe el 24% de las regalías; Meta con el 2% de la población el 12% de las regalías, y Arauca con el 0,5% de la población el 10,8%, esta situación genera una gran inequidad difícil de justificar. Si bien resulta razonable que las entidades territoriales en donde se realizan las actividades extractivas perciban una regalía acorde con los efectos que genera dicha actividad, la asignación no conserva correspondencia con la distribución de la población. En contraste, departamentos con probadas necesidades de recursos como Chocó y Nariño reciben sumas bajas, lo que históricamente los ha conducido a una trampa de pobreza o a depender de recursos del Gobierno Central, exclusivamente. (Ministerio de Hacienda, 2010)

4. El crédito como fuente adicional

Durante los primeros años de la década de los noventa la situación fiscal de las entidades territoriales aunque presentaba un ligero déficit no era preocupante. Restrepo (2000:16) señalaba que “hasta el año 1995 la situación financiera de los departamentos y municipios, aunque deficitaria, se podría considerar sostenible (el déficit de operaciones efectivas de los departamentos fue del 0,09% del PIB de dicho año y el de los municipios fue del 0,22%). Los ingresos propios aún crecían en términos reales, en tanto que los gastos corrientes permanecían constantes en relación con el año 1993. Gracias a ello, las entidades territoriales generaban ahorro corriente con el cual pudieron financiar buena parte de su inversión, al tiempo que su demanda de recursos de crédito se mantuvo dentro de niveles sostenibles en relación con su capacidad de pago.” Sin embargo, la situación cambió a partir de 1996 por una combinación de factores como un ritmo creciente de inversión y elevado crecimiento de los gastos corrientes, lo cual redujo el ahorro disponible y condujo al incremento del endeudamiento. El déficit de los gobiernos territoriales pasó de 0,8% del PIB en 1990 a 1,8% en 1998. Afirmaba el Ministerio de Hacienda: “A partir de 1996 la situación empezó a deteriorarse progresivamente debido a la combinación de un alto crecimiento de los gastos corrientes, y un acelerado ritmo de inversión que solo pudo lograrse con la ayuda de un endeudamiento creciente. Para 1997 la situación se tornó crítica: en la mayoría de los

departamentos y en un número importante de municipios, el ahorro corriente se volvió negativo, obligando a muchas de estas entidades a recurrir al endeudamiento para atender el pago de salarios, gastos generales e intereses de la deuda, o a atrasarse en el cumplimiento de dichas obligaciones cuando no tuvieron quien les prestara.” (Restrepo, 2000:17). Para enfrentar esta situación, el gobierno nacional tomó un conjunto de medidas de ajuste fiscal de las entidades territoriales, como el control a los gastos de funcionamiento, el control a los niveles de endeudamiento, la realización de programas de ajuste fiscal, la puesta en marcha de programas de rescate financiero y un monitoreo más estricto, medidas que permitieron superar la crisis y modificar la situación sustancialmente.

Durante la década del 2000 la deuda pública territorial se redujo de aproximadamente \$10 billones a \$6,5, billones en 2008; los municipios la redujeron de \$5,5 billones a \$4,6 billones mientras que los departamentos la disminuyeron en forma sustancial pasando de \$4,7 billones a \$1,9 billones. Esto condujo a que la participación de la deuda territorial en el PIB bajara de 3,2% a 1,4%. La deuda se concentra en pocas entidades territoriales, según el Departamento Nacional de Planeación (2008). “Los montos consolidados de deuda se deben a pocas entidades territoriales. Por ejemplo, 10 departamentos concentran el 80% de la deuda departamental, de los cuales Cundinamarca, Antioquia y Valle representan el 50% de la deuda departamental. En los municipios, 13 entidades concentran el 80% de la deuda municipal, donde Bogotá, Cali y Barranquilla concentran el 67% de la deuda municipal.”

En el año 2008 los departamentos presentaron ahorro corriente por un monto equivalente a 12% de los ingresos totales, pero tuvieron déficit total equivalente a 1,2% de los ingresos totales.

Tabla 44 Departamentos: balance fiscal, 2008

| Cuenta | Valor 2008 en millones de pesos | Porcentaje |
|------------------------------------|---------------------------------------|------------|
| 3 (Déficit)/ahorro corriente | 1.870.817 | 11,7% |
| 6. (Déficit)/superávit total | -189.181 | -1,2% |
| 7. Financiamiento | 195.588 | 1,2% |
| 7.1 Crédito externo neto | 46.102 | 0,3% |
| 7.1.1 Desembolsos (+) | 58.490 | 0,4% |
| 7.1.2 Amortizaciones (-) | 12.388 | 0,1% |
| 7.2 Crédito interno neto | -205.473 | -1,3% |
| 7.2.1 desembolsos (+) | 200.197 | 1,3% |
| 7.2.2 amortizaciones (-) | 406.635 | 2,5% |
| 7.3 Variación de depósitos y otros | 411.380 | 2,6% |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2008)

En el año 2008 los municipios tuvieron un ahorro corriente de \$6,4 billones, equivalente a 21% de los ingresos totales y 56% de los ingresos corrientes, al tiempo que un superávit total de \$1,8 billones, equivalente a 6% de los ingresos totales, evidenciando que en este año las finanzas territoriales de las administraciones centrales presentaron un balance positivo, que se tradujo en amortización superior a los desembolsos de créditos y en aumento de los recursos del balance y la variación en depósitos.

Tabla 45 Déficit y financiamiento de los municipios 2008

| | |
|---|------------|
| 3. Déficit o ahorro corriente (1-2) | 6.489.189 |
| 6. Déficit o superávit total (3+4-5) | 1.795.566 |
| 7. Financiamiento (7.1 + 7.2) | -1.795.566 |
| 7.1. Crédito interno y externo (7.1.1 - 7.1.2.) | -402.529 |
| 7.1.1. Desembolsos (+) | 201.371 |
| 7.1.2. Amortizaciones (-) | 605.028 |
| 7.2. Recursos balance, variación depósitos, otros | -1.393.037 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2008)

5. Estructura de los ingresos territoriales

Las decisiones sobre las fuentes de ingresos de las entidades territoriales durante el proceso de descentralización se concretan en la estructura de ingresos de los departamentos, distritos y municipios, donde tienen una gran participación las transferencias nacionales y las regalías, como veremos a continuación.

Departamentos

En el año 2008, los ingresos totales de los departamentos del país se distribuyeron en 30% corrientes y 70% de capital; esta mayor participación de los ingresos de capital se debe a que las transferencias nacionales –que financian los servicios de educación y salud- se registran como ingresos de capital bajo el criterio de que se destinan a inversión social. Dentro de los ingresos corrientes los ingresos tributarios representan el 26% de los ingresos totales, evidenciando que los departamentos dependen en gran proporción de las transferencias nacionales (43% de los ingresos totales) y las regalías (17%), pero este último recurso es importante solo en algunos de los departamentos; cuatro departamentos concentraron en 2008 el 60% de los ingresos por regalías. Esto indica que los departamentos se financian principalmente con transferencias nacionales. En el año 2008 tres departamentos (Antioquia, Cundinamarca y Valle) recaudaron el 51% del total de ingresos tributarios, y otros tres (Santander, Atlántico y Bolívar) otro 20%.

Tabla 46 Estructura de los ingresos departamentales 2008

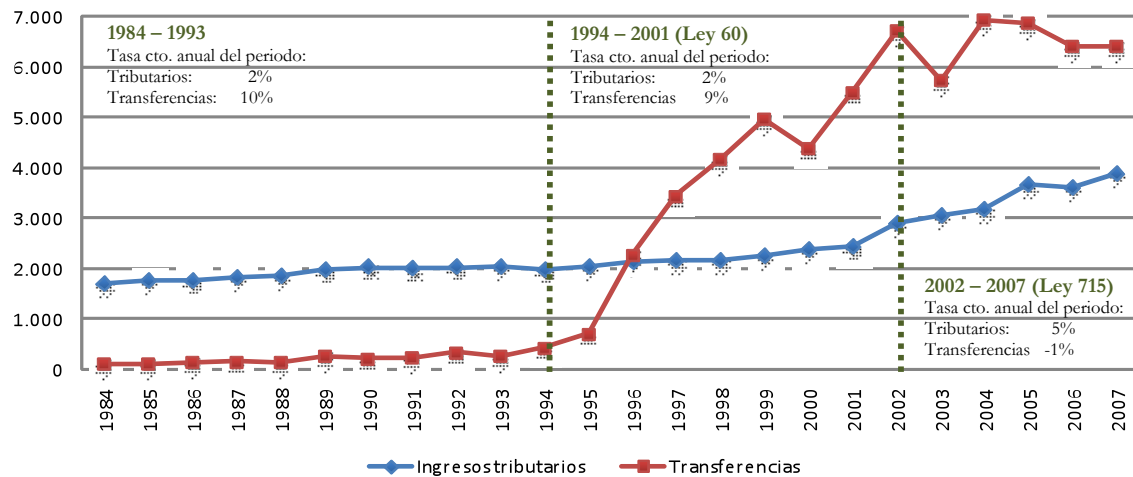
| Cuenta | Valor | Proporción |
|---------------------------------|------------|------------|
| 1 Ingresos totales | 15.956.822 | 100,0% |
| 1.1 Ingresos corrientes | 4.854.543 | 30,4% |
| 1.1.1 Tributarios | 4.094.544 | 25,7% |
| 1.1.1.1 Cerveza | 1.287.550 | 8,1% |
| 1.1.1.2 Licores | 989.925 | 6,2% |
| 1.1.1.3 Cigarrillos y tabaco | 359.982 | 2,3% |
| 1.1.1.4 Registro y anotación | 504.968 | 3,2% |
| 1.1.1.5 Vehículos automotores | 308.384 | 1,9% |
| 1.1.1.6 Otros | 750.485 | 4,7% |
| 1.1.2 No tributarios | 671.652 | 4,2% |
| 1.1.3 Transferencias corrientes | 84.204 | 0,5% |
| 1.1.3.1 Del nivel nacional | 68.968 | 0,4% |
| 1.1.3.2 Otras | 12.252 | 0,1% |

| Cuenta | Valor | Proporción |
|--------------------------|------------|------------|
| 4. Ingresos de capital | 11.106.924 | 69,6% |
| 4.1. Transferencias | 7.714.071 | 48,3% |
| 4.1.1 Del nivel nacional | 6.930.006 | 43,4% |
| 4.1.2 Otras | 792.295 | 5,0% |
| 4.2. Cofinanciación | 223.084 | 1,4% |
| 4.3. Regalías | 2.639.259 | 16,5% |
| 4.4. Otros | 619.509 | 3,9% |

Fuente: DDTs, Ejecuciones Presupuestales, disponibles en www.dnp.gov.co

El fenómeno más significativo es el crecimiento de las transferencias nacionales, que aumentan sustancialmente desde 1994, tal como se muestra en la gráfica siguiente, como consecuencia de la entrada en vigor de la ley 60 de 1993 que descentralizó efectivamente los recursos para salud y educación.

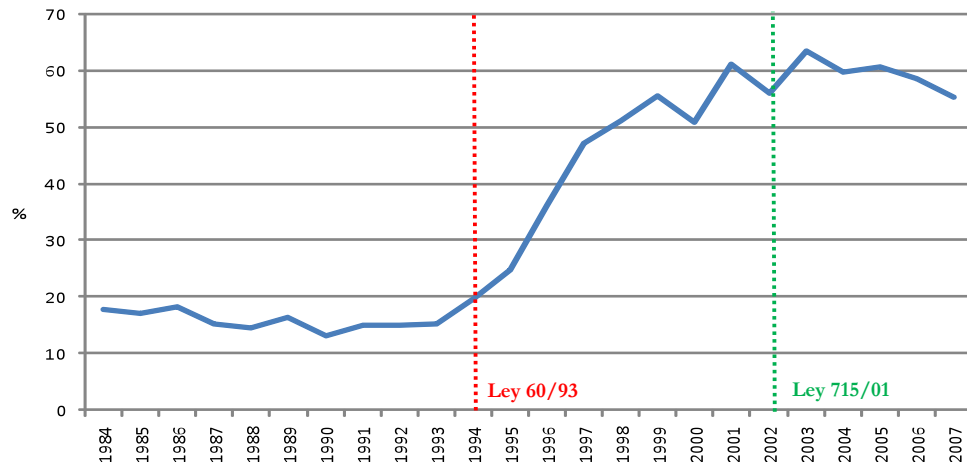
Gráfica 10 Composición del ingreso departamental 1984 – 2007
En miles de millones de pesos constantes de 2007



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL

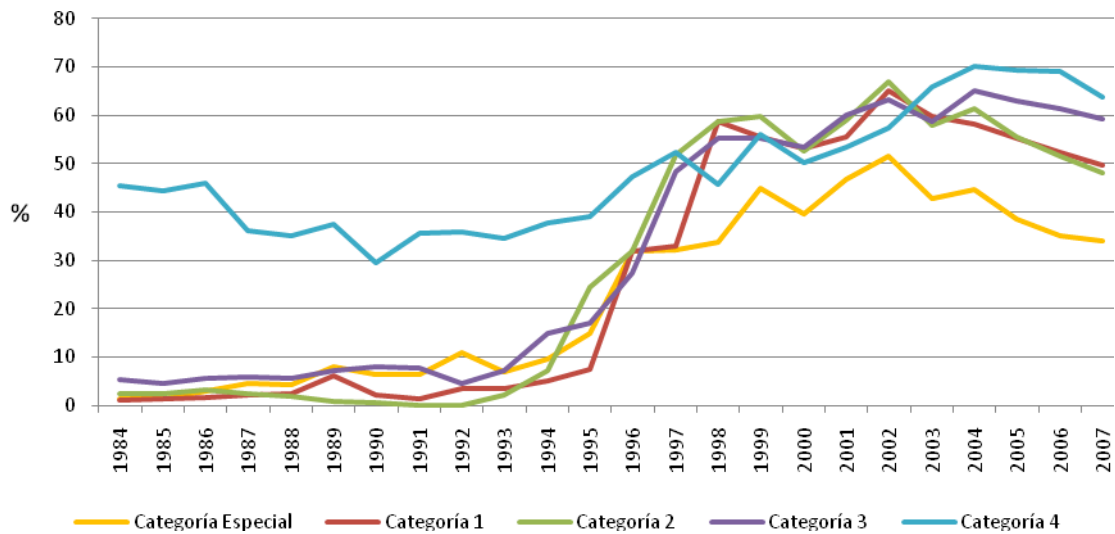
La consecuencia inmediata del mayor aumento de las transferencias es el incremento en la dependencia de los ingresos departamentales de esta fuente, dependencia que obviamente es mayor en los departamentos más pequeños y menor desarrollo. Otra manera de expresar lo anterior es el mayor valor de la transferencia per cápita en estos últimos departamentos, lo cual es un reflejo claro de la intención de redistribuir recursos hacia ellos. De esta forma, observamos que la mayor dependencia es el resultado de una decisión intencional de la política, que busca aumentar la capacidad fiscal de aquellos territorios con menor capacidad propia de generación de recursos.

Gráfica 11 Promedio de la tasa de dependencia departamental a las transferencias de la Nación para el período 1984 - 2007



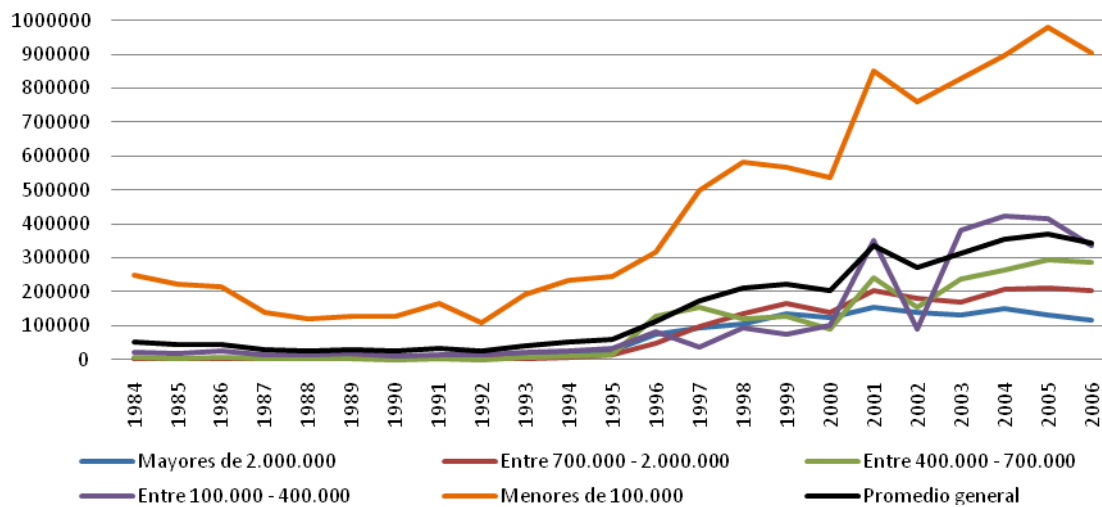
Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

Gráfica 12 Promedio de la tasa de dependencia departamental a las transferencias según categorías de la Ley 617 para el período 1984 - 2007



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

**Gráfica 13 Promedio de las transferencias per cápita departamentales por rango poblacional
(Pesos constantes de 2007)**



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

Municipios

En el año 2008, los distritos y municipios del país en conjunto obtuvieron sus ingresos en un 39% de ingresos tributarios y en un 61% de ingresos de capital. La principal fuente propia son los ingresos tributarios, con 30% de los ingresos totales, dentro de los cuales se destaca el impuesto de industria y comercio con 13,3%. Dentro de los ingresos corrientes se encuentran transferencias nacionales por 2,4%, que se dirigen básicamente a la financiación de gastos de funcionamiento de los municipios pequeños. En el caso de los ingresos de capital la fuente principal son las transferencias del SGP que representan 44,2% del total, monto muy superior al de las regalías que tiene un peso de 6%. Lo anterior muestra claramente que en el promedio, la principal fuente de financiación de las entidades territoriales son las transferencias nacionales que entre corrientes y de capital suman casi 47% del total; obviamente, por categorías de municipios hay diferencias importantes, encontrándose que la gran mayoría de municipios depende en una proporción más alta, mientras que las grandes ciudades se financian en mayor proporción con recursos tributarios, lo cual les otorga a su vez mayor autonomía. Por ejemplo, mientras que en Busbanzá, el municipio con menor población del país (875 personas), el 93% de sus ingresos proviene de las transferencias nacionales, en Bogotá esta proporción es 25%.

Tabla 47 Estructura de los ingresos municipales 2008

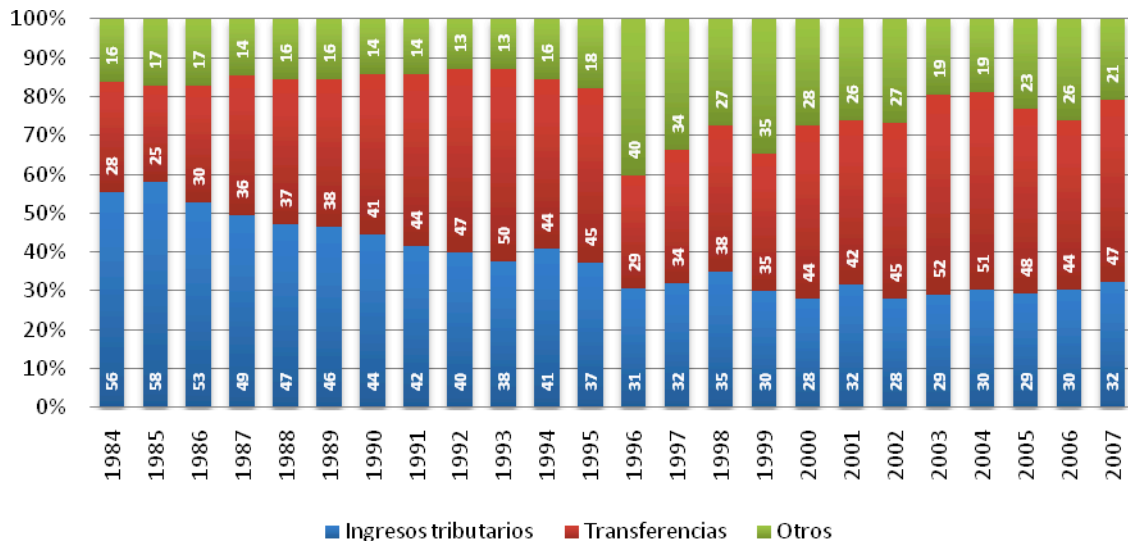
| Cuenta | Valor 2008 (millones) | Porcentaje |
|-----------------------------|--------------------------|------------|
| Ingresos totales | 30.114.292 | 100,0% |
| 1. Ingresos corrientes | 11.666.261 | 38,7% |
| 1.1 Ingresos tributarios | 9.001.989 | 29,9% |
| 1.1.1. Predial | 2.532.411 | 8,4% |
| 1.1.2. Industria y comercio | 4.005.203 | 13,3% |

| Cuenta | Valor 2008 (millones) | Porcentaje |
|--|--------------------------|------------|
| 1.1.3. Sobretasa a la gasolina | 1.080.541 | 3,6% |
| 1.1.4. Otros | 1.383.834 | 4,6% |
| 1.2. Ingresos no tributarios | 1.771.162 | 5,9% |
| 1.3. Transferencias | 893.110 | 3,0% |
| 1.3.1. Del nivel nacional | 713.284 | 2,4% |
| 1.3.2. Otras | 179.770 | 0,6% |
| 4. Ingresos de capital | 18.448.031 | 61,3% |
| 4.1. Regalías | 1.786.733 | 5,9% |
| 4.2. Transferencias nacionales (SGP, etc.) | 13.316.535 | 44,2% |
| 4.3. Cofinanciación | 409.731 | 1,4% |
| 4.4. Otros | 2.935.031 | 9,7% |

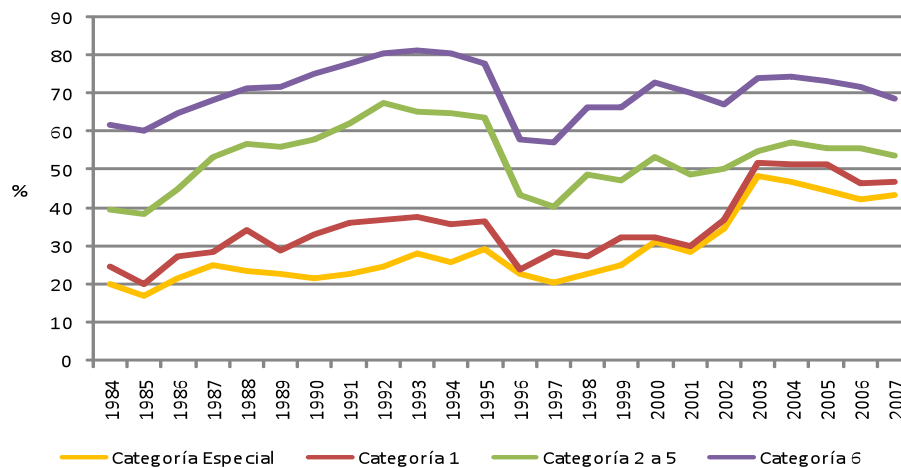
Fuente. DDTS, Ejecuciones presupuestales, 2008, disponible en www.dnp.gov.co

Desde 1984, como consecuencia del aumento sustancial de las transferencias, la composición de los ingresos se modificó, disminuyendo el peso de los ingresos tributarios, que pasó de 56% en 1984 a 32% en 2007, proporción que se ha mantenido desde 1996 mostrando un mayor esfuerzo tributario desde este año.

Gráfica 14 Composición del ingreso municipal 1984 - 2007



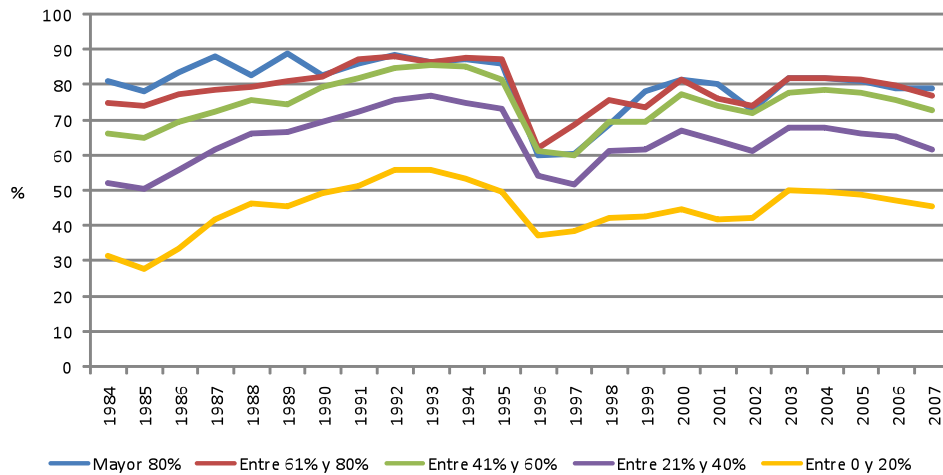
Gráfica 15 Promedio de la tasa de dependencia municipal a las transferencias según categorías de la Ley 617 para el periodo 1984 - 2007



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

La dependencia con relación a las transferencias nacionales es mayor en los municipios con mayores niveles de pobreza, reflejando en buena medida la intención de la política de financiar a las entidades territoriales con mayores necesidades básicas insatisfechas.

Gráfica 16 Promedio de la tasa de dependencia municipal a las transferencias según rangos de NBI para el periodo 1984 - 2007



Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

6. Aumenta la inversión

Otro de los efectos esperados con la descentralización territorial era el aumento de los recursos destinados a inversión (social y física), en las competencias asignadas.

Composición del gasto departamental

En el año 2008, el gasto departamental se destinó en 18,5% a gastos corrientes, y el 81,5% a gastos de capital, reflejando claramente la orientación de los departamentos hacia la inversión social y la infraestructura. El pago de intereses de la deuda pública representó apenas 1,4% del gasto total.

Tabla 48 Departamentos: Estructura de gastos, 2008

| | | |
|---|------------|--------|
| 2 Gastos totales | 16.146.763 | 100,0% |
| 2.1 Gastos corrientes | 2.981.944 | 18,5% |
| 2.1.1 Funcionamiento | 2.752.483 | 17,0% |
| 2.1.1.1 Servicios personales | 501.830 | 3,1% |
| 2.1.1.2 Gastos generales | 326.955 | 2,0% |
| 2.1.1.3 Transferencias (nomina y a entidades) | 2.021.071 | 12,5% |
| 2.1.2 Intereses de deuda publica | 229.957 | 1,4% |
| 2.1.2.1 Externa | 221.095 | 1,4% |
| 2.1.2.2 Interna | 9.953 | 0,1% |
| 5. Gastos de capital | 13.176.757 | 81,6% |
| 5.1 Formación bruta de capital fijo | 5.700.544 | 35,3% |
| 5.2 Inversión social, transferencias de capital y otros | 7.478.634 | 46,3% |

Fuente: DDTS, Ejecuciones presupuestales, 2008.

La tabla siguiente muestra como en todas las categorías de departamentos la proporción del gasto de inversión aumentó significativamente desde 1992 hasta el año 2007, en algunos casos en forma sustancial como en la categoría 1 que pasó de 25% a 84%; en forma paralela, disminuyó el gasto corriente, reflejando de este modo una clara orientación del gasto agregado hacia la provisión de servicios e infraestructura.

Tabla 49 Distribución del gasto departamental entre funcionamiento e inversión 1992 - 2007

| Categoría departamental | Tipo de gasto | 1992 | 1995 | 1998 | 2001 | 2004 | 2007 |
|-------------------------|---------------|------|------|------|------|------|------|
| Categoría Especial | Inversión | 53% | 45% | 57% | 70% | 64% | 73% |
| | Corriente | 47% | 55% | 43% | 30% | 36% | 27% |
| Categoría 1 | Inversión | 25% | 44% | 72% | 71% | 79% | 84% |
| | Corriente | 75% | 56% | 28% | 29% | 21% | 16% |
| Categoría 2 | Inversión | 32% | 41% | 71% | 71% | 82% | 85% |
| | Corriente | 68% | 59% | 29% | 29% | 18% | 15% |
| Categoría 3 | Inversión | 32% | 41% | 66% | 81% | 83% | 82% |
| | Corriente | 68% | 59% | 34% | 19% | 17% | 18% |
| Categoría 4 | Inversión | 37% | 52% | 61% | 72% | 86% | 91% |
| | Corriente | 63% | 48% | 39% | 28% | 14% | 9% |

Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

Composición del gasto municipal.

En el año 2008, los municipios distribuyeron su gasto en 18% corrientes y 82% de capital, una composición prácticamente igual a la de los departamentos, que refleja el cumplimiento de uno de los propósitos fiscales de la descentralización territorial.

Tabla 50 Composición del gasto municipal

| Cuenta | Valor 2008 (millones de pesos) | Porcentaje |
|--|-----------------------------------|------------|
| Gastos totales | 28.318.726 | 100% |
| 2. Gastos corrientes | 5.177.072 | 18% |
| 2.1. Funcionamiento | 4.539.177 | 16% |
| 2.1.1. Servicios personales | 2.175.443 | 8% |
| 2.1.2. Gastos generales | 731.447 | 3% |
| 2.1.3. Transferencias pagadas (nomina y a entidades) | 1.620.448 | 6% |
| 2.2. Intereses deuda publica | 638.343 | 2% |
| 2.3. Otros gastos corrientes | 11.838 | 0% |
| 5. Gastos de capital (inversión) | 23.141.654 | 82% |
| 5.1. Formación bruta de capital fijo | 6.525.946 | 23% |
| 5.2. Resto inversiones | 16.615.708 | 59% |

Fuente: DDTS, Ejecuciones presupuestales 2008.

En la tabla siguiente se muestra como en todas las categorías municipales se produjo el cambio en la distribución del gasto, consistente en un aumento sustancial del gasto de inversión con la reducción correspondiente de los gastos corrientes. En la categoría especial el gasto de inversión pasó de representar 19% del total en 1986 a 82 % en 2007, cambio similar al de la categoría 6^a, donde pasó de 22% a 85% en el mismo periodo.

Todos los municipios se convirtieron en unidades de gasto social y de infraestructura, en las competencias asignadas.

Tabla 51 Composición del gasto público municipal 1986 - 2007

| Categoría municipal | Tipo de gasto | 1986 | 1989 | 1992 | 1995 | 1998 | 2001 | 2004 | 2007 |
|---------------------|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Categoría Especial | Inversión | 19% | 27% | 21% | 31% | 50% | 73% | 77% | 82% |
| | Corriente | 81% | 73% | 79% | 69% | 50% | 27% | 23% | 18% |
| Categoría 1 | Inversión | 25% | 31% | 33% | 32% | 49% | 55% | 76% | 79% |
| | Corriente | 75% | 69% | 67% | 68% | 51% | 45% | 24% | 21% |
| Categoría 2 a 5 | Inversión | 21% | 41% | 45% | 39% | 57% | 67% | 74% | 82% |
| | Corriente | 79% | 59% | 55% | 61% | 43% | 33% | 26% | 18% |
| Categoría 6 | Inversión | 22% | 43% | 50% | 44% | 68% | 76% | 80% | 85% |
| | Corriente | 78% | 57% | 50% | 56% | 32% | 24% | 20% | 15% |

Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

Al mismo tiempo, la participación de los gastos de funcionamiento en los gastos corrientes disminuyó, especialmente en la categoría especial y la categoría 1ª, donde se generan más recursos propios para el financiamiento de estos gastos; sin embargo, es relevante ver como los municipios pequeños también disminuyeron esta participación, liberando recursos para la inversión social.

Tabla 52 Participación de los gastos de funcionamiento municipales en los ingresos corrientes

| Categoría municipal | 1986 | 1989 | 1992 | 1995 | 1998 | 2001 | 2004 | 2007 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Categoría Especial | 76% | 74% | 73% | 70% | 83% | 47% | 43% | 35% |
| Categoría 1 | 72% | 63% | 65% | 63% | 72% | 64% | 48% | 47% |
| Categoría 2 a 5 | 69% | 57% | 51% | 58% | 102% | 86% | 65% | 58% |
| Categoría 6 | 72% | 58% | 44% | 58% | 128% | 90% | 79% | 66% |

Fuente: Unión Temporal CNC-ECONOSUL. Calculado con Ejecuciones Presupuestales reportadas al Banco de la República y a la DDTS/DNP.

En el año 2008³⁵⁸ la Nación ejecutó un presupuesto total de 119,8 billones de pesos, los departamentos 16,2 billones y los municipios 28,3 billones, para un gran total de 164,3 billones. Sin embargo, la cifra de la nación incluye las transferencias a los departamentos y municipios, que en dicho año fueron de cerca de 23 billones. Es claro que a pesar de haber adelantado Colombia un proceso significativo de descentralización territorial, la nación continua realizando una proporción mayor del gasto total (que incluye funcionamiento, inversión y servicio de la deuda), lo cual se debe en gran medida a la magnitud de la deuda pública; en el año 2008, por ejemplo, se gastaron 35,6 billones en servicio de deuda, valor muy superior a la inversión de la nación, que fue de 21,5 billones, y al gasto total de los municipios.

³⁵⁸ Utilizamos datos del 2008 porque no están disponibles al momento de escribir este texto los datos de ejecuciones presupuestales de los departamentos y municipios para 2009, aunque se si cuenta con la ejecución presupuestal de la nación.

La nación ejecuta una lista muy amplia de funciones, pero en términos de los recursos fiscales su gestión se concentra, sin considerar el servicio de la deuda, en tres grandes sectores³⁵⁹: la protección social, con 27% del total del gasto, donde ocupa un lugar importante la transferencia de los recursos de salud a las entidades territoriales, las pensiones, el bienestar familiar y la formación técnica para el trabajo; la defensa y seguridad que representa el 22%, y la educación con 19%, que comprende las transferencias a las entidades territoriales y los recursos para la educación universitaria. En total estos tres sectores representan el 68% del total. De los restantes sectores se destaca hacienda con el 9%, dado que se incluyen los recursos de transferencia de propósito general a las entidades territoriales, el sector de gobierno y justicia con el 5,3% y el sector de transporte con 3,3%. Si se descuentan los recursos de transferencia se observa que el gobierno nacional se concentra principalmente en las funciones de seguridad (ejército y policía), justicia (rama judicial y fiscalía) y transporte. Los departamentos y municipios, por su parte, se concentran fiscalmente en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

Si observamos solamente el componente de inversión³⁶⁰ de los tres niveles de gobierno observamos una situación diferente. En el agregado, la nación representó en 2008 el 36%, los departamentos el 21% y los municipios el 43%, mostrando claramente la mayor importancia asignada al nivel local.

Tabla 53 Inversión del gobierno central, departamentos y municipios por sectores 2008

| SECTOR ³⁶¹ | Gobierno nacional | Departamentos | Municipios | Total |
|--|-------------------|---------------|------------|------------|
| 1 Educación | 810.150 | 6.324.440 | 7.033.394 | 14.167.983 |
| 2 Salud | 2.030.417 | 2.785.438 | 7.549.005 | 12.364.860 |
| 3 Agua Potable y Saneamiento Básico | 255.489 | 812.192 | 2.513.119 | 3.580.800 |
| 4 Deporte | 143.345 | 131.370 | 838.209 | 1.112.924 |
| 5 Cultura | 74.347 | 95.810 | 335.866 | 506.023 |
| 6 Servicios públicos diferentes a acueducto, alcant y aseo | 2.065.478 | 74.902 | 322.097 | 2.462.477 |
| 7 Vivienda | 486.757 | 117.087 | 366.214 | 970.058 |
| 8 Agropecuario | 1.076.041 | 110.129 | 144.288 | 1.330.457 |
| 9 Transporte | 2.811.225 | 1.021.060 | 2.330.662 | 6.162.947 |
| 10 Ambiental | 149.258 | 47.966 | 359.964 | 557.188 |
| 11 Centros de Reclusión | 305.384 | 4.611 | 22.204 | 332.199 |
| 12 Prevención y atención de desastres | 65.140 | 70.280 | 307.755 | 443.176 |
| 13 Promoción del Desarrollo económico | 1.017.563 | 124.697 | 475.233 | 1.617.493 |
| 14 Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social | 4.910.569 | 142.559 | 781.579 | 5.834.707 |
| 15 Equipamiento | | 30.411 | 414.288 | 444.699 |
| 16 Desarrollo Comunitario | | 36.724 | 135.825 | 172.549 |
| 17 Fortalecimiento Institucional | 712.891 | 367.659 | 1.236.838 | 2.317.387 |
| 18 Justicia y seguridad | 4.049.467 | 48.886 | 420.041 | 4.518.393 |
| 19 Gastos Específicos de Regalías y Compensaciones | 557.914 | 33.863 | 39.988 | 631.765 |
| TOTAL INVERSIÓN | 21.521.435 | 12.380.084 | 25.626.569 | 59.528.087 |

³⁵⁹ El 24,7% del presupuesto comprometido en 2009 se destinó al pago del servicio de la deuda pública nacional, siendo este el rubro individual con mayor valor. Sin considerar el servicio de la deuda, los tres sectores con mayor asignación son protección social con 26%, defensa y seguridad con 20,5% y educación con 18,9%. Estos tres sectores agrupan el 66% del total del presupuesto. Le siguen en orden de importancia los sectores de hacienda, minas y energía, interior y justicia, y transporte, que agrupados representan el 22,5%. Estos siete sectores agrupan casi el 90%. Acción Social recibe el 2,8% del total. Los demás sectores tienen un peso menor, dentro de los cuales se encuentran ambiente, vivienda y desarrollo territorial, agropecuario, comunicaciones y comercio, industria y turismo. Básicamente la nación se concentra en las funciones de defensa y seguridad, en la protección social donde la salud y las pensiones ocupan una proporción muy importante.

³⁶⁰ Por mandato constitucional y legal, la inversión consiste no solamente en la formación bruta de capital fijo, sino en la inversión social que incluye los pagos a maestros y personal médico, lo cual representa una elevada proporción de los recursos.

³⁶¹ Esta es la clasificación sectorial de las ejecuciones presupuestales de departamentos y municipios utilizada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación.

Cifras en millones de pesos. Fuentes:

1) Ejecución presupuesto general de la Nación por sector 2008, gobierno central y establecimientos públicos, archivo disponible en http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/presupuesto/ejecucion/pgn/inf_gest_presupuestal/2008%20Vigencia%20y%20Rezago

2) Ejecución de gastos de inversión departamentos, ejecución a diciembre de 2008, Archivo suministrado por Luz Stella Carrillo, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación

3) Ejecución de gastos de inversión municipios, ejecución a diciembre de 2008. Archivo suministrado por Luz Stella Carrillo, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación.

Elaboración del autor. En los datos nacionales se tomó como ejecutado el valor de compromisos; en el caso de departamentos y municipios es necesario confirmar si son compromisos; se utilizó como clasificación de los sectores utilizada por la DDTS y se organizaron los datos nacionales según esta clasificación; en el caso de ambiente el valor nacional está subestimado por cuanto en inversión el cuadro fuente no incluyó las Corporaciones Regionales, las cuales se financian en gran medida con recursos provenientes del impuesto predial de los municipios.

Las tablas muestran, en valores absolutos y relativos, la especialización de cada nivel de gobierno y la importancia que ocupa cada uno de ellos dentro del conjunto; la nación tiene una participación muy elevada y principal en servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo (comunicaciones, energía eléctrica), en el sector agropecuario, en centros de reclusión, en atención a grupos vulnerables, en justicia y seguridad y en promoción del desarrollo económico; con menor participación, ocupa también el primer lugar en vivienda y transporte. Los departamentos no tienen un predominio en ninguno de los sectores considerados, siendo los más importantes educación, con 45% (pero por debajo de los municipios), salud y agua potable, pero con una participación de apenas 22%. Por su parte los municipios y distritos, tienen la mayor participación en educación, en salud, en deporte, en agua potable y saneamiento básico, en cultura, en prevención y atención de desastres, en salud y en desarrollo comunitario. Se observa que la distribución muestra unos sectores predominantemente municipales y unos sectores principalmente nacionales, encontrándose los departamentos en un punto medio donde no predominan en ninguno de los sectores, aunque tienen porcentajes importantes en algunos de ellos.

Tabla 54 Distribución de la inversión por sectores y entre niveles de gobierno 2008

| SECTOR | Nación | Departamentos | Municipios | Total |
|--|--------|---------------|------------|-------|
| 1 Educación | 5,7% | 44,6% | 49,6% | 100% |
| 2 Salud | 16,4% | 22,5% | 61,1% | 100% |
| 3 Agua Potable Y Saneamiento Básico | 7,1% | 22,7% | 70,2% | 100% |
| 4 Deporte | 12,9% | 11,8% | 75,3% | 100% |
| 5 Cultura | 14,7% | 18,9% | 66,4% | 100% |
| 6 Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo | 83,9% | 3,0% | 13,1% | 100% |
| 7 Vivienda | 50,2% | 12,1% | 37,8% | 100% |
| 8 Agropecuario | 80,9% | 8,3% | 10,8% | 100% |
| 9 Transporte | 45,6% | 16,6% | 37,8% | 100% |
| 10 Ambiental | 26,8% | 8,6% | 64,6% | 100% |
| 11 Centros de Reclusión | 91,9% | 1,4% | 6,7% | 100% |
| 12 Prevención y atención de desastres | 14,7% | 15,9% | 69,4% | 100% |
| 13 Promoción del Desarrollo | 62,9% | 7,7% | 29,4% | 100% |
| 14 Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social | 84,2% | 2,4% | 13,4% | 100% |
| 15 Equipamiento | 0,0% | 6,8% | 93,2% | 100% |
| 16 Desarrollo Comunitario | 0,0% | 21,3% | 78,7% | 100% |
| 17 Fortalecimiento Institucional | 30,8% | 15,9% | 53,4% | 100% |
| 18 Justicia | 89,6% | 1,1% | 9,3% | 100% |
| 19 Gastos Específicos de Regalías y Compensaciones | 88,3% | 5,4% | 6,3% | 100% |
| TOTAL INVERSIÓN | 36,2% | 20,8% | 43,0% | 100% |

Fuente: Tabla anterior

Si nos fijamos en la composición dentro de cada nivel de gobierno encontramos lo siguiente: la nación se concentra en atención a grupos vulnerables (23%), justicia y seguridad (19%), transporte (13%), servicios de energía y comunicaciones (10%) y salud (9%), cinco sectores que representan el 74% del total. Los departamentos se concentran en educación y salud, que suman el 74% del total de su inversión, y los municipios en educación, salud, transporte, atención a grupos vulnerables y agua

potable y saneamiento básico, que representan el 72% del total, mostrando una mayor diversificación que los departamentos.

Tabla 55 Distribución de la inversión por sectores dentro de cada nivel de gobierno 2008.

| SECTOR | Nación | Departamentos | Municipios | Total |
|--|--------|---------------|------------|--------|
| 1 Educación | 3,8% | 51,1% | 27,4% | 23,8% |
| 2 Salud | 9,4% | 22,5% | 29,5% | 20,8% |
| 3 Agua Potable Y Saneamiento Básico | 1,2% | 6,6% | 9,8% | 6,0% |
| 4 Deporte | 0,7% | 1,1% | 3,3% | 1,9% |
| 5 Cultura | 0,3% | 0,8% | 1,3% | 0,9% |
| 6 Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo | 9,6% | 0,6% | 1,3% | 4,1% |
| 7 Vivienda | 2,3% | 0,9% | 1,4% | 1,6% |
| 8 Agropecuario | 5,0% | 0,9% | 0,6% | 2,2% |
| 9 Transporte | 13,1% | 8,2% | 9,1% | 10,4% |
| 10 Ambiental | 0,7% | 0,4% | 1,4% | 0,9% |
| 11 Centros de Reclusión | 1,4% | 0,0% | 0,1% | 0,6% |
| 12 Prevención y atención de desastres | 0,3% | 0,6% | 1,2% | 0,7% |
| 13 Promoción del Desarrollo | 4,7% | 1,0% | 1,9% | 2,7% |
| 14 Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social | 22,8% | 1,2% | 3,0% | 9,8% |
| 15 Equipamiento | 0,0% | 0,2% | 1,6% | 0,7% |
| 16 Desarrollo Comunitario | 0,0% | 0,3% | 0,5% | 0,3% |
| 17 Fortalecimiento Institucional | 3,3% | 3,0% | 4,8% | 3,9% |
| 18 Justicia | 18,8% | 0,4% | 1,6% | 7,6% |
| 19 Gastos Específicos de Regalías y Compensaciones | 2,6% | 0,3% | 0,2% | 1,1% |
| TOTAL INVERSIÓN | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente. Tabla anterior

Estos datos muestran claramente cómo las entidades territoriales en Colombia, como consecuencia de las políticas de descentralización realizan dos terceras partes de la inversión total del sector público y tienen un peso muy grande en la prestación de servicios sociales y públicos que impactan claramente en los indicadores de pobreza por necesidades básicas insatisfechas de la población. El asunto a examinar a continuación es si la atribución de competencias y la asignación de recursos financieros de diferente naturaleza se han traducido en el logro de los impactos previstos.

Capítulo 10. Resultados en reducción de la pobreza y provisión de servicios

De acuerdo con el diseño de la descentralización territorial en Colombia, la gestión de las entidades territoriales debería tener un impacto importante en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante su acceso a la educación básica y media, a los servicios de salud preventiva y curativa, y al acueducto y alcantarillado, principalmente. En forma complementaria, se esperaría un efecto significativo en otras dimensiones de la calidad de vida, como la alimentación y nutrición, las condiciones de la vivienda, el acceso a bienes y servicios culturales, deportivos y de recreación³⁶². Adicionalmente, en el diseño de la descentralización se ofrecieron algunos instrumentos y recursos en cuanto a la promoción del desarrollo económico y agropecuario y la generación de empleo, aunque no se esperaban resultados tan importantes en estas dimensiones.

Por lo anterior, puede concluirse que la descentralización territorial debería tener resultados en cuanto a la reducción de la pobreza por acceso a bienes y servicios, y no tanto por la pobreza medida según ingresos monetarios. En Colombia, la principal medida oficial de la pobreza, según el criterio de acceso a bienes y servicios, es el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), con base en el cual se construyen indicadores de pobreza (cuando un hogar tiene insatisfecha una de las necesidades básicas incluidas en la medición) y miseria (cuando el hogar tiene insatisfechas dos o más necesidades). Aunque este indicador tiene limitaciones³⁶³, presenta algunas ventajas para el análisis de las tendencias en los impactos de la descentralización territorial: ha sido adoptado en leyes como indicador para el reparto de recursos³⁶⁴, se puede calcular con base en los censos y en las encuestas de hogares, y permite su medición por municipios y departamentos, lo cual no ocurre con el indicador de pobreza por ingresos³⁶⁵.

El indicador de NBI está compuesto por variables de educación (asistencia escolar), conexión de servicios públicos (acueducto y alcantarillado), calidad de la vivienda (tipo de materiales en pisos y paredes), hacinamiento, y dependencia económica. Las dos primeras se relacionan directamente con las competencias asignadas a departamentos y municipios en las leyes, en vivienda se trata de una competencia en la que juegan un papel relevante, pero donde la Nación conserva una responsabilidad y participación grande, y finalmente en la dimensión económica, la responsabilidad territorial es muy baja. Esto significa que la evolución del NBI no depende exclusivamente de la gestión de los departamentos y municipios, sino de una combinación de la actuación de los tres niveles de gobierno, pero aún así ofrece una aproximación útil para conocer la evolución de la pobreza durante el período de la descentralización territorial. Por tanto,

³⁶² Sin embargo, este impacto no se debe exclusivamente a la gestión de las entidades territoriales por cuanto la Nación tiene competencias de regulación, de financiación y de diseño. Esto significa que en la práctica resulta imposible medir un impacto aislado de los departamentos y municipios, por lo cual el análisis realizado en este capítulo debe verse como una aproximación.

³⁶³ Razón por la cual se han venido explorando otros indicadores como el Índice de Condiciones de Vida, el Índice de Oportunidades Humanas y recientemente el Índice Multidimensional de Oxford.

³⁶⁴ Por ejemplo en la ley 60 de 1993 y en la ley 715 de 2001.

³⁶⁵ Cuya medición se realiza con base en una muestra de hogares y ofrece resultados para el país, para departamentos y para algunas ciudades y áreas metropolitanas.

a continuación examinamos los resultados alcanzados en NBI para posteriormente presentar las tendencias en cada uno de los sectores de responsabilidad principal de las entidades territoriales. En la parte final realizamos una rápida revisión de las cifras sobre pobreza por ingresos.

1. Evolución y situación actual de la pobreza según NBI

Los datos sobre NBI para el total del país muestran un mejoramiento sustancial entre 1973 y 2005. La proporción de población pobre se reduce de 70.5% a 25,8% y la población en miseria de 44.9% a 9%. Los datos del cuadro siguiente, que presentan la variación en términos absolutos de la pobreza, indican que la reducción es muy grande tanto entre 1973 y 1985, como entre este año y el censo de 2005; el primero es un período anterior a la descentralización territorial y el segundo coincide casi totalmente con la reforma. En efecto, entre 1973 y 1985, la pobreza por NBI bajó de 70,5 a 45,0%, mientras que en los veinte años restantes de 1985 a 2005 se redujo de 45% a 25,8%. Esto estaría indicando que en términos de reducción de la pobreza por NBI, la descentralización mantuvo una tendencia a la reducción de la pobreza, que también se presentaba dentro de un sistema previo más centralizado, pero a una tasa anual de disminución menor.

NBI por departamentos

En 2005, cinco de los 24³⁶⁶ departamentos examinados, tenían un nivel de pobreza inferior a 20%, nueve tenían un nivel entre 20% y 40%, ocho entre 40% y 60% y dos departamentos superior a 60%, con el caso extremo de Chocó que presenta un 79%. Estos datos muestran que a pesar de veinte años del proceso de descentralización, un número elevado de departamentos continúa con niveles muy altos de pobreza. Los datos de las tablas siguientes indican que aunque en casi todos los departamentos disminuyó la pobreza, la variación relativa fue menor en los departamentos más pobres. Por ejemplo, los seis departamentos con menor nivel de pobreza tuvieron la tasa relativa de disminución más amplia entre 1985 y 2005, que oscila entre 48% en el caso de Quindío a 61% en el caso de Bogotá. En el otro extremo, de los nueve departamentos más pobres en 2005, la mayor tasa de disminución relativa la obtuvo Cesar con 28%, muy por debajo de la tasa de los departamentos más ricos y del promedio nacional de 42%, observándose además casos extremos como los de Guajira, donde la pobreza aumentó entre 1985 y 2005 en 13,7% y Chocó, donde apenas se redujo en 3,6%. Es muy grave observar que en un período de 20 años, en el cual los recursos de transferencias nacionales y de regalías aumentaron sustancialmente en estos departamentos la reducción de la pobreza no fue significativa. Entre los departamentos con niveles medios de pobreza, se destacan por su reducción relativa Santander y Boyacá con 50%, y Meta con 48%, ubicándose los demás en un rango entre 40 y 45%, superior al de los departamentos más pobres.

³⁶⁶ En esta parte examinamos la situación de 24 departamentos sobre los cuales se contó con información desde 1973 y no se incluyeron los 9 “nuevos departamentos” que fueron creados en la Constitución de 1991, con base en las antiguas intendencias y comisarias, formas de organización administrativa de territorios con menor integración física y de menor desarrollo relativo.

Tabla 56 Departamentos: Evolución de la pobreza según NBI 1973-2005, ordenados de menor a mayor pobreza en el año 2005- Variación absoluta

| Departamento | 1973 | 1985 | 1993 | 2005 | 1973 a 1985 | 1985 a 1993 | 1993 a 2005 | 1973 a 2005 | 1985 a 2005 |
|-----------------|------|------|------|------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| BOGOTA | 56,9 | 23,5 | 17,3 | 9,2 | -33,4 | -6,2 | -8,1 | -47,7 | -14,3 |
| VALLE DEL CAUCA | 62,0 | 32,7 | 24,7 | 15,6 | -29,3 | -8,0 | -9,1 | -46,4 | -17,1 |
| QUINDIO | 61,9 | 30,7 | 24,0 | 16,0 | -31,2 | -6,7 | -8,0 | -45,9 | -14,7 |
| RISARALDA | 38,2 | 33,5 | 26,7 | 16,6 | -4,7 | -6,8 | -10,1 | -21,6 | -16,9 |
| CALDAS | 61,6 | 34,3 | 28,9 | 17,7 | -27,3 | -5,4 | -11,2 | -43,9 | -16,6 |
| CUNDINAMARCA | 76,1 | 48,9 | 34,0 | 21,2 | -27,2 | -14,9 | -12,8 | -54,9 | -27,7 |
| SANTANDER | n.d. | 43,6 | 31,7 | 21,8 | n.a. | -11,9 | -9,9 | n.a. | -21,8 |
| ANTIOQUIA | 64,2 | 40,3 | 31,0 | 22,6 | -23,9 | -9,3 | -8,4 | -41,6 | -17,7 |
| ATLANTICO | 59,8 | 41,5 | 31,5 | 24,7 | -18,3 | -10,0 | -6,8 | -35,1 | -16,8 |
| META | 77,7 | 47,6 | 41,3 | 24,8 | -30,1 | -6,3 | -16,5 | -52,9 | -22,8 |
| Total nacional | 70,5 | 45,0 | 37,2 | 25,8 | -25,5 | -7,8 | -11,4 | -44,7 | -19,2 |
| TOLIMA | 74,6 | 48,5 | 39,2 | 29,8 | -26,1 | -9,3 | -9,4 | -44,8 | -18,7 |
| NORTE DE SANT | 73,3 | 52,1 | 41,8 | 30,2 | -21,2 | -10,3 | -11,6 | -43,1 | -21,9 |
| BOYACA | 82,4 | 60,6 | 39,3 | 30,7 | -21,8 | -21,3 | -8,6 | -51,7 | -29,9 |
| HUILA | 75,3 | 48,7 | 40,5 | 32,6 | -26,6 | -8,2 | -7,9 | -42,7 | -16,1 |
| CAQUETA | 86,0 | 61,2 | 58,2 | 41,6 | -24,8 | -3,0 | -16,6 | -44,4 | -19,6 |
| NARIÑO | 81,3 | 59,2 | 56,3 | 43,7 | -22,1 | -2,9 | -12,6 | -37,6 | -15,5 |
| CESAR | 79,0 | 61,9 | 56,1 | 44,5 | -17,1 | -5,8 | -11,6 | -34,5 | -17,4 |
| CAUCA | 81,7 | 57,8 | 56,4 | 46,4 | -23,9 | -1,4 | -10,0 | -35,3 | -11,4 |
| BOLIVAR | 80,8 | 64,6 | 54,2 | 46,6 | -16,2 | -10,4 | -7,6 | -34,2 | -18,0 |
| MAGDALENA | 78,9 | 62,7 | 55,2 | 47,6 | -16,2 | -7,5 | -7,6 | -31,3 | -15,1 |
| SUCRE | n.d. | 73,4 | 65,2 | 54,9 | n.a. | -8,2 | -10,3 | n.a. | -18,5 |
| CORDOBA | 96,8 | 73,6 | 65,9 | 59,0 | -23,2 | -7,7 | -6,9 | -37,8 | -14,6 |
| LA GUAJIRA | 82,5 | 57,3 | 64,1 | 65,2 | -25,2 | 6,8 | 1,1 | -17,3 | 7,9 |
| CHOCO | 93,0 | 82,0 | 80,4 | 79,0 | -11,0 | -1,6 | -1,4 | -14,0 | -3,0 |

Fuente: DANE, Censos de Población y Vivienda 1973, 1985, 1993, 2005, elaboración del autor.

Tabla 57 Evolución NBI nuevos departamentos 1985, 1993, 2005³⁶⁷, Variación absoluta

| Departamento | 1985 | 1993 | 2005 | 1985 a 1993 | 1993 a 2005 | 1985 a 2005 |
|--------------|------|-------|------|----------------|----------------|----------------|
| Arauca | 61,3 | 53,8 | 34,9 | -7,5 | -18,8 | -26,4 |
| Casanare | 69,8 | 52,1 | 35,6 | -17,7 | -16,5 | -34,2 |
| Putumayo | 62,8 | 78,8 | 34,8 | 16,0 | -43,9 | -28,0 |
| San Andrés | 44,2 | 33,3 | 40,9 | -10,9 | 7,6 | -3,3 |
| Amazonas | 35,4 | 69,4 | 44,1 | 34,0 | -25,3 | 8,7 |
| Guainía | 56,8 | 100,0 | 60,4 | 43,2 | -39,6 | 3,6 |
| Guaviare | 70,6 | 79,8 | 39,8 | 9,2 | -39,9 | -30,8 |
| Vaupés | 60,3 | 100,0 | 54,9 | 39,7 | -45,1 | -5,4 |
| Vichada | 53,6 | 88,9 | 66,7 | 35,3 | -22,2 | 13,1 |

Fuente: DANE, Censos de Población y Vivienda 1985, 1993, 2005, elaboración del autor.

³⁶⁷ No se dispuso para estos departamentos de información correspondiente al año 1973.

Considerando que la descentralización tuvo como propósitos disminuir las desigualdades territoriales y la pobreza extrema, parecería con base en estas cifras que los resultados no son muy alentadores; los departamentos más ricos al inicio del proceso de descentralización hicieron un esfuerzo mayor, los departamentos en los niveles medios combatieron la pobreza en menor proporción, pero también con tasas muy superiores a la de los departamentos más pobres. Parecería que en este último grupo la descentralización no alcanzó sus finalidades. En 1973, el departamento con menor nivel de pobreza era Risaralda con 38% y el mayor Chocó con 93%, una diferencia de 55 puntos; en 1985, el menor era Quindío (sin considerar Bogotá) con 30,7% y Chocó continuaba siendo el más pobre, con 82%, una diferencia de 52 puntos; en el año 2005, Valle del Cauca tenía 15,6% en pobreza y Chocó 79%, una diferencia de casi 64 puntos. En los veinte años de la descentralización, la distancia entre los extremos aumentó, pero la desviación estándar se redujo, mostrando una ligera convergencia.

Tabla 58 Departamentos: Evolución de la pobreza según NBI 1973-2005, ordenados de menor a mayor pobreza en el año 2005- Variación relativa

| Departamento | 1973 | 1985 | 1993 | 2005 | 1973 a 1985 | 1985 a 1993 | 1993 a 2005 | 1973 a 2005 | 1985 a 2005 |
|-----------------|------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| BOGOTA | 56,9 | 23,5 | 17,3 | 9,2 | -58,7% | -26,4% | -46,8% | -83,8% | -60,9% |
| VALLE DEL CAUCA | 62,0 | 32,7 | 24,7 | 15,6 | -47,3% | -24,5% | -37,0% | -74,9% | -52,4% |
| QUINDIO | 61,9 | 30,7 | 24,0 | 16,0 | -50,4% | -21,8% | -33,1% | -74,1% | -47,7% |
| RISARALDA | 38,2 | 33,5 | 26,7 | 16,6 | -12,3% | -20,3% | -37,7% | -56,4% | -50,3% |
| CALDAS | 61,6 | 34,3 | 28,9 | 17,7 | -44,3% | -15,7% | -38,8% | -71,3% | -48,4% |
| CUNDINAMARCA | 76,1 | 48,9 | 34,0 | 21,2 | -35,7% | -30,5% | -37,8% | -72,2% | -56,7% |
| SANTANDER | n.d. | 43,6 | 31,7 | 21,8 | #¡VALOR! | -27,3% | -31,1% | #¡VALOR! | -49,9% |
| ANTIOQUIA | 64,2 | 40,3 | 31,0 | 22,6 | -37,2% | -23,1% | -27,1% | -64,8% | -43,9% |
| ATLANTICO | 59,8 | 41,5 | 31,5 | 24,7 | -30,6% | -24,1% | -21,6% | -58,7% | -40,5% |
| META | 77,7 | 47,6 | 41,3 | 24,8 | -38,7% | -13,2% | -39,9% | -68,0% | -47,8% |
| Total nacional | 70,5 | 45,0 | 37,2 | 25,8 | -36,2% | -17,3% | -30,6% | -63,4% | -42,7% |
| TOLIMA | 74,6 | 48,5 | 39,2 | 29,8 | -35,0% | -19,2% | -24,0% | -60,1% | -38,6% |
| NORTE DE SANT | 73,3 | 52,1 | 41,8 | 30,2 | -28,9% | -19,8% | -27,6% | -58,7% | -41,9% |
| BOYACA | 82,4 | 60,6 | 39,3 | 30,7 | -26,5% | -35,1% | -21,8% | -62,7% | -49,3% |
| HUILA | 75,3 | 48,7 | 40,5 | 32,6 | -35,3% | -16,8% | -19,6% | -56,8% | -33,1% |
| CAQUETA | 86,0 | 61,2 | 58,2 | 41,6 | -28,8% | -4,9% | -28,5% | -51,6% | -32,0% |
| NARIÑO | 81,3 | 59,2 | 56,3 | 43,7 | -27,2% | -4,9% | -22,3% | -46,2% | -26,1% |
| CESAR | 79,0 | 61,9 | 56,1 | 44,5 | -21,6% | -9,4% | -20,6% | -43,6% | -28,1% |
| CAUCA | 81,7 | 57,8 | 56,4 | 46,4 | -29,3% | -2,4% | -17,7% | -43,2% | -19,7% |
| BOLIVAR | 80,8 | 64,6 | 54,2 | 46,6 | -20,0% | -16,1% | -14,0% | -42,3% | -27,9% |
| MAGDALENA | 78,9 | 62,7 | 55,2 | 47,6 | -20,5% | -12,0% | -13,7% | -39,6% | -24,0% |
| SUCRE | n.d. | 73,4 | 65,2 | 54,9 | n.a | -11,2% | -15,8% | n.a. | -25,2% |
| CORDOBA | 96,8 | 73,6 | 65,9 | 59,0 | -24,0% | -10,5% | -10,4% | -39,0% | -19,8% |
| LA GUAJIRA | 82,5 | 57,3 | 64,1 | 65,2 | -30,5% | 11,9% | 1,7% | -21,0% | 13,7% |
| CHOCO | 93,0 | 82,0 | 80,4 | 79,0 | -11,8% | -2,0% | -1,7% | -15,0% | -3,6% |

Fuente: Estadísticas DANE, elaboración del autor.

Tabla 59 Evolución NBI nuevos Departamentos 1985, 1993, 2005- Variación relativa

| Departamento | 1985 | 1993 | 2005 | 1985 a 1993 | 1993 a 2005 | 1985 a 2005 |
|--------------|------|-------|------|-------------|-------------|-------------|
| Arauca | 61,3 | 53,8 | 34,9 | -12,3% | -35,1% | -43,0% |
| Casanare | 69,8 | 52,1 | 35,6 | -25,4% | -31,6% | -49,0% |
| Putumayo | 62,8 | 78,8 | 34,8 | 25,4% | -55,8% | -44,6% |
| San Andrés | 44,2 | 33,3 | 40,9 | -24,6% | 22,7% | -7,5% |
| Amazonas | 35,4 | 69,4 | 44,1 | 96,2% | -36,5% | 24,6% |
| Guainía | 56,8 | 100,0 | 60,4 | 76,1% | -39,6% | 6,3% |
| Guaviare | 70,6 | 79,8 | 39,8 | 13,0% | -50,0% | -43,6% |
| Vaupés | 60,3 | 100,0 | 54,9 | 65,8% | -45,1% | -9,0% |
| Vichada | 53,6 | 88,9 | 66,7 | 65,9% | -24,9% | 24,5% |

Fuente: Dane, Censos de población y vivienda, elaboración del autor.

Los datos sobre miseria muestran una tendencia similar a las cifras de pobreza. Entre 1973 y 1985 la miseria en el país se redujo de 44,9% a 22,8% y desde 1985 hasta 2005 hasta 9,0%. Entre 1973 y 1985 los departamentos más ricos tuvieron una reducción absoluta igual o superior a la de los departamentos más pobres, pero entre 1985 y 2005 la disminución absoluta fue mayor en estos últimos, con la excepción de La Guajira que aumentó la población en miseria de 27,8% a 47,1%, un comportamiento sorprendente.

Tabla 60 Departamentos: Evolución de la miseria según NBI 1973-2005, ordenados de menor a mayor miseria en el año 2005- Variación absoluta

| Departamento | 1973 | 1985 | 1993 | 2005 | Variación 85-73 | Variación 93-85 | Variación 05-93 | Variación 05-85 |
|-------------------|------|------|------|------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| BOGOTA D.C. | 26,4 | 6,2 | 3,5 | 1,4 | -20,2 | -2,7 | -2,12 | -4,82 |
| QUINDIO | 31,1 | 9,1 | 6,0 | 3,0 | -22 | -3,1 | -3,01 | -6,11 |
| CALDAS | 31,9 | 12,0 | 7,4 | 3,1 | -19,9 | -4,6 | -4,25 | -8,85 |
| VALLE DEL CAUCA | 38,8 | 11,5 | 6,0 | 3,5 | -27,3 | -5,5 | -2,51 | -8,01 |
| RISARALDA | 31,9 | 12,1 | 7,0 | 3,7 | -19,8 | -5,1 | -3,33 | -8,43 |
| CUNDINAMARCA | 50,1 | 22,1 | 11,4 | 5,2 | -28 | -10,7 | -6,20 | -16,90 |
| SANTANDER | 49,3 | 20,9 | 11,5 | 6,6 | -28,4 | -9,4 | -4,87 | -14,27 |
| META | 55,2 | 23,8 | 18,7 | 8,0 | -31,4 | -5,1 | -10,67 | -15,77 |
| ANTIOQUIA | 38,9 | 19,4 | 12,5 | 8,0 | -19,5 | -6,9 | -4,46 | -11,36 |
| ATLANTICO | 34,7 | 19,4 | 10,9 | 8,1 | -15,3 | -8,5 | -2,76 | -11,26 |
| Promedio nacional | 44,9 | 22,8 | 14,9 | 9,0 | -22,1 | -7,9 | -5,90 | -13,80 |
| BOYACA | 59,1 | 31,5 | 14,3 | 10,4 | -27,6 | -17,2 | -3,92 | -21,12 |
| TOLIMA | 49,8 | 24,5 | 14,7 | 10,4 | -25,3 | -9,8 | -4,26 | -14,06 |
| NORTE DE SANT | 49,2 | 27,7 | 18,9 | 10,9 | -21,5 | -8,8 | -8,00 | -16,80 |
| HUILA | 50,2 | 23,9 | 16,8 | 11,5 | -26,3 | -7,1 | -5,26 | -12,36 |
| CAQUETA | 63,1 | 33,7 | 28,2 | 15,6 | -29,4 | -5,5 | -12,64 | -18,14 |
| NARIÑO | 57,1 | 32,1 | 27,4 | 17,0 | -25 | -4,7 | -10,38 | -15,08 |
| CAUCA | 58,7 | 33,6 | 22,5 | 20,4 | -25,1 | -11,1 | -2,06 | -13,16 |
| CESAR | 56,6 | 39,2 | 29,9 | 21,9 | -17,4 | -9,3 | -8,00 | -17,30 |
| MAGDALENA | 59,7 | 42,0 | 29,1 | 23,0 | -17,7 | -12,9 | -6,13 | -19,03 |
| BOLIVAR | 63,5 | 44,6 | 30,9 | 23,2 | -18,9 | -13,7 | -7,66 | -21,36 |

| Departamento | 1973 | 1985 | 1993 | 2005 | Variación 85-73 | Variación 93-85 | Variación 05-93 | Variación 05-85 |
|--------------|------|------|------|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| SUCRE | 74,5 | 54,6 | 39,2 | 26,9 | -19,9 | -15,4 | -12,34 | -27,74 |
| CORDOBA | 74,6 | 54,9 | 36,5 | 30,2 | -19,7 | -18,4 | -6,28 | -24,68 |
| CHOCO | 65,5 | 44,0 | 38,8 | 31,8 | -21,5 | -5,2 | -7,00 | -12,20 |
| LA GUAJIRA | 52,2 | 27,8 | 24,4 | 47,1 | -24,4 | -3,4 | 22,67 | 19,27 |

Fuente: DANE, Censos de Población y Vivienda 1973, 1985, 1993, 2005, elaboración del autor.

Sin embargo, en términos relativos, Bogotá y los departamentos más ricos tuvieron un mejor desempeño; por ejemplo, entre 1985 y 2005, departamentos como Cundinamarca, Caldas, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca, Santander y Meta presentaron reducciones superiores al promedio nacional que fue de 60,5%, mientras que departamentos más pobres como Nariño, Cauca, Cesar, Magdalena, Bolívar, Sucre y Córdoba tuvieron reducciones entre 40% y 50%, por debajo del promedio, y Chocó de apenas 28%. Nuevamente se observa que los departamentos más ricos aprovecharon en mayor medida los instrumentos y recursos ofrecidos por la descentralización territorial. En 1985 el departamento con menor nivel de miseria era Quindío con 31,1% y el mayor Córdoba con 74,6%, una diferencia absoluta de 43,5 y relativa de 2,4. En 2005 el menor nivel de miseria lo tenía Quindío con 3,0% y el mayor La Guajira con 47,1, una diferencia absoluta de 44,1 y relativa de 15,7, indicando que las diferencias se incrementaron entre los extremos.

Tabla 61 Departamentos: Evolución de la miseria según NBI 1973-2005, ordenados de menor a mayor miseria en el año 2005- Variación relativa

| Departamento | 1973 | 1985 | 1993 | 2005 | Variación 85-73 | Variación 93-85 | Variación 05-93 | Variación 05-85 |
|-------------------|------|------|------|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| BOGOTA D.C. | 26,4 | 6,2 | 3,5 | 1,4 | -76,5% | -43,5% | -60,6% | -77,7% |
| QUINDIO | 31,1 | 9,1 | 6,0 | 3,0 | -70,7% | -34,1% | -50,1% | -67,1% |
| CALDAS | 31,9 | 12,0 | 7,4 | 3,1 | -62,4% | -38,3% | -57,5% | -73,8% |
| VALLE DEL CAUCA | 38,8 | 11,5 | 6,0 | 3,5 | -70,4% | -47,8% | -41,8% | -69,6% |
| RISARALDA | 31,9 | 12,1 | 7,0 | 3,7 | -62,1% | -42,1% | -47,5% | -69,6% |
| CUNDINAMARCA | 50,1 | 22,1 | 11,4 | 5,2 | -55,9% | -48,4% | -54,4% | -76,5% |
| SANTANDER | 49,3 | 20,9 | 11,5 | 6,6 | -57,6% | -45,0% | -42,3% | -68,3% |
| META | 55,2 | 23,8 | 18,7 | 8,0 | -56,9% | -21,4% | -57,1% | -66,3% |
| ANTIOQUIA | 38,9 | 19,4 | 12,5 | 8,0 | -50,1% | -35,6% | -35,7% | -58,5% |
| ATLANTICO | 34,7 | 19,4 | 10,9 | 8,1 | -44,1% | -43,8% | -25,3% | -58,0% |
| Promedio nacional | 44,9 | 22,8 | 14,9 | 9,0 | -49,2% | -34,6% | -39,6% | -60,5% |
| BOYACA | 59,1 | 31,5 | 14,3 | 10,4 | -46,7% | -54,6% | -27,4% | -67,0% |
| TOLIMA | 49,8 | 24,5 | 14,7 | 10,4 | -50,8% | -40,0% | -29,0% | -57,4% |
| NORTE DE SANT | 49,2 | 27,7 | 18,9 | 10,9 | -43,7% | -31,8% | -42,3% | -60,7% |
| HUILA | 50,2 | 23,9 | 16,8 | 11,5 | -52,4% | -29,7% | -31,3% | -51,7% |
| CAQUETA | 63,1 | 33,7 | 28,2 | 15,6 | -46,6% | -16,3% | -44,8% | -53,8% |
| NARIÑO | 57,1 | 32,1 | 27,4 | 17,0 | -43,8% | -14,6% | -37,9% | -47,0% |
| CAUCA | 58,7 | 33,6 | 22,5 | 20,4 | -42,8% | -33,0% | -9,1% | -39,2% |
| CESAR | 56,6 | 39,2 | 29,9 | 21,9 | -30,7% | -23,7% | -26,7% | -44,1% |
| MAGDALENA | 59,7 | 42,0 | 29,1 | 23,0 | -29,6% | -30,7% | -21,1% | -45,3% |
| BOLIVAR | 63,5 | 44,6 | 30,9 | 23,2 | -29,8% | -30,7% | -24,8% | -47,9% |

| Departamento | 1973 | 1985 | 1993 | 2005 | Variación 85-73 | Variación 93-85 | Variación 05-93 | Variación 05-85 |
|--------------|------|------|------|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| SUCRE | 74,5 | 54,6 | 39,2 | 26,9 | -26,7% | -28,2% | -31,5% | -50,8% |
| CORDOBA | 74,6 | 54,9 | 36,5 | 30,2 | -26,4% | -33,5% | -17,2% | -44,9% |
| CHOCO | 65,5 | 44,0 | 38,8 | 31,8 | -32,8% | -11,8% | -18,1% | -27,7% |
| LA GUAJIRA | 52,2 | 27,8 | 24,4 | 47,1 | -46,7% | -12,2% | 92,9% | 69,3% |

Fuente: DANE, Censos de Población y Vivienda 1973, 1985, 1993, 2005, elaboración del autor.

NBI por categorías municipales

Los datos de evolución de la pobreza por NBI por categorías municipales muestran que los municipios más grandes, con población superior a 500.000 habitantes, redujeron su nivel de pobreza de 26,7% en 1985 a 12,3% en 2005, una reducción similar en términos absolutos a las demás categorías, con excepción de los municipios menores de 10.000 habitantes; en efecto, los municipios entre 100 mil y 500 mil habitantes, pasaron de 32,9% a 24,0%, una reducción inferior que los municipios mayores, los municipios entre 50 y 100 mil habitantes pasaron de 47,4% a 35,4%, los municipios con población entre 20 mil y 50 mil habitantes de 58,4% a 44,4% y los municipios entre 20 y 10 mil habitantes de 63,4% a 48,8%. Por su parte, los municipios más pequeños lograron una reducción de más de 22 puntos, al pasar de 67,7% a 45,1%, la más alta de todas las categorías, uno de los propósitos principales de la descentralización.

Tabla 62 Evolución NBI por categorías municipales según población

| Rango poblacional | 1985 | | | 1993 | | | 2005 | | |
|-------------------------------|-----------------|---------------|----------------|-----------------|---------------|----------------|-----------------|---------------|----------------|
| | Población total | Población NBI | Porcentaje NBI | Población total | Población NBI | Porcentaje NBI | Población total | Población NBI | Porcentaje NBI |
| Mayores de 500.000 habitantes | 8.175.353 | 2.186.420 | 26,7% | 9.847.581 | 1.944.866 | 19,7% | 14.181.984 | 1.744.854 | 12,3% |
| Entre 100.000 y 500.000 | 4.960.713 | 1.632.070 | 32,9% | 7.183.685 | 2.045.659 | 28,5% | 10.308.336 | 2.475.743 | 24,0% |
| Entre 50.000 y 100.000 | 2.355.702 | 1.116.136 | 47,4% | 2.528.051 | 1.050.925 | 41,6% | 3.697.200 | 1.309.097 | 35,4% |
| Entre 20.000 y 50.000 | 4.937.894 | 2.881.981 | 58,4% | 6.325.229 | 3.328.673 | 52,6% | 6.751.422 | 2.999.808 | 44,4% |
| Entre 10.000 y 20.000 | 4.075.054 | 2.581.603 | 63,4% | 4.369.703 | 2.412.113 | 55,2% | 4.453.592 | 2.174.762 | 48,8% |
| Menores de 10.000 | 2.810.709 | 1.903.431 | 67,7% | 2.622.518 | 1.451.334 | 55,3% | 2.697.968 | 1.216.034 | 45,1% |
| Total | 27.315.425 | 12.301.641 | 45,0% | 32.876.767 | 12.233.570 | 37,2% | 42.090.502 | 11.920.298 | 28,3% |

Fuente: DANE, Censos de Población y Vivienda, elaboración del autor.

En términos relativos, sin embargo, los datos muestran que los mejores desempeños se encuentran en los municipios más grandes, con una reducción de 54% en la pobreza, y en los más pequeños (menores de 10.000 habitantes), con 37,1%. Tal como vimos en el caso de los departamentos, se observa que los municipios mayores y con mayor riqueza lograron una disminución mayor de la pobreza por NBI. Las demás categorías tienen tasas de disminución relativa menores, siendo la más baja la del grupo entre 10.000 y 20.000 habitantes, con apenas 22,9%, pero los demás no superan el 27% alcanzado por los municipios entre 100 y 500 mil habitantes. El único grupo de municipios que tuvo una tasa de reducción de la pobreza mejor que el promedio nacional fue el de los municipios mayores.

Tabla 63 Variación relativa NBI por categorías poblacionales municipales- 1985-2005

| Rango poblacional | 1985 | 1993 | 2005 | Variación 93-85 | Variación 05-93 | Variación 05-85 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Mayores de 500.000 habitantes | 26,7% | 19,7% | 12,3% | -26,2% | -37,7% | -54,0% |
| Entre 100.000 y 500.0000 | 32,9% | 28,5% | 24,0% | -13,4% | -15,7% | -27,0% |
| Entre 50.000 y 100.000 | 47,4% | 41,6% | 35,4% | -12,3% | -14,8% | -25,3% |
| Entre 20.000 y 50.000 | 58,4% | 52,6% | 44,4% | -9,8% | -15,6% | -23,9% |
| Entre 10.000 y 20.000 | 63,4% | 55,2% | 48,8% | -12,9% | -11,5% | -22,9% |
| Menores de 10.000 | 67,7% | 55,3% | 45,1% | -18,3% | -18,6% | -33,4% |
| Total | 45,0% | 37,2% | 28,3% | -17,4% | -23,9% | -37,1% |

Fuente: DANE, Censos de Población y Vivienda, elaboración del autor.

Los datos para los municipios capitales y mayores de 100.000 habitantes en 2005, muestran que los municipios que iniciaron con menores niveles de pobreza tuvieron en general un mejor desempeño en la reducción durante los veinte años observados. Las mayores tasas de reducción las tienen municipios intermedios como Duitama, Sogamoso, Buga, Bello con tasas superiores a 60%, grupo en el cual solamente se ubica, de las ciudades grandes, Bogotá. Ciudades que comenzaron con mayores niveles de pobreza tuvieron un desempeño inferior en términos absolutos y relativos como ocurre en los casos de Quibdó (caso extremo dado que la pobreza aumentó en 11,3%), y de Buenaventura, Sincelejo, Ciénaga, Montería, Tumaco, Riohacha, Magangué y Lorica, con tasas de reducción inferiores a 30% en estos veinte años, con casos muy bajos como Riohacha y Montería. Nuevamente se observa que los municipios con mayores niveles de riqueza hicieron un mayor esfuerzo para reducir la pobreza. Estos datos también permiten observar las diferencias en los desempeños entre municipios que iniciaron con niveles similares de pobreza; por ejemplo, Valledupar que comenzó con 47% la redujo en veinte años a 32,7% mientras que Florencia bajó a 26,8%; o mientras que Palmira pasó de 31,8% a 12,8% o Cartago de 31,2% a 15,2%, en el mismo período Soledad apenas bajó a 24%. Estos datos son indicadores claros de un deficiente desempeño debido posiblemente a baja capacidad de gestión o, lo que es más preocupante aún, a problemas de corrupción.

Tabla 64 Municipios capitales y mayores de 100.000 habitantes en 2005. Variación absoluta y relativa de la pobreza por NBI 1985-2005

| Municipios | NBI 1985 | NBI 1993 | NBI 2005 | Variación relativa 93/85 | Variación relativa 05/93 | Variación relativa 05/85 |
|---------------|----------|----------|----------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| ENVIGADO | 13,0 | 9,2 | 5,4 | -29,6% | -41,0% | -58,5% |
| DUITAMA | 25,0 | 16,6 | 8,7 | -33,6% | -47,6% | -65,2% |
| BELLO | 23,5 | 16,3 | 9,0 | -30,6% | -44,8% | -61,7% |
| BOGOTA D. E. | 23,5 | 17,3 | 9,2 | -26,5% | -46,8% | -60,9% |
| ITAGUI | 21,4 | 12,3 | 9,2 | -42,5% | -25,2% | -57,0% |
| FLORIDABLANCA | 19,2 | 16,2 | 9,4 | -15,8% | -41,9% | -51,0% |
| MANIZALES | 22,3 | 15,6 | 10,0 | -30,2% | -35,8% | -55,2% |
| CALI | 25,9 | 20,6 | 11,0 | -20,3% | -46,7% | -57,5% |
| BUCARAMANGA | 22,1 | 17,9 | 11,3 | -19,2% | -36,7% | -48,9% |
| DOS QUEBRADAS | 28,4 | 20,8 | 11,4 | -26,8% | -45,2% | -59,9% |
| SOGAMOSO | 31,8 | 20,7 | 11,4 | -34,8% | -45,0% | -64,2% |

| Municipios | NBI 1985 | NBI 1993 | NBI 2005 | Variación relativa 93/85 | Variación relativa 05/93 | Variación relativa 05/85 |
|-----------------|----------|----------|----------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| BUGA | 30,9 | 21,3 | 11,6 | -31,1% | -45,5% | -62,5% |
| TUNJA | 28,8 | 19,4 | 12,0 | -32,7% | -38,1% | -58,3% |
| MEDELLIN | 24,7 | 16,1 | 12,2 | -34,9% | -24,1% | -50,6% |
| ZIPAQUIRA | 25,2 | 19,4 | 12,3 | -23,0% | -36,6% | -51,2% |
| PALMIRA | 31,8 | 21,6 | 12,8 | -32,0% | -40,8% | -59,7% |
| ARMENIA | 24,2 | 17,9 | 12,9 | -25,9% | -28,0% | -46,7% |
| PEREIRA | 27,9 | 22,7 | 13,0 | -18,5% | -42,8% | -53,4% |
| CARTAGO | 31,2 | 22,4 | 15,2 | -28,3% | -32,0% | -51,3% |
| GIRON | 34,1 | 24 | 15,3 | -29,6% | -36,3% | -55,1% |
| TULUA | 33,0 | 24,2 | 15,5 | -26,6% | -36,0% | -53,0% |
| SOACHA | 35,0 | 27,7 | 15,6 | -21,0% | -43,6% | -55,4% |
| IBAGUE | 29,2 | 22,0 | 16,2 | -24,8% | -26,3% | -44,5% |
| PASTO | 31,1 | 26,6 | 16,6 | -14,5% | -37,6% | -46,6% |
| VILLAVICENCIO | 31,1 | 25,3 | 16,8 | -18,6% | -33,6% | -46,0% |
| POPAYAN | 30,3 | 22,2 | 17,6 | -26,8% | -20,6% | -41,9% |
| NEIVA | 34,3 | 26,2 | 17,6 | -23,7% | -32,7% | -48,7% |
| BARRANQUILLA | 36,6 | 27,8 | 17,7 | -24,2% | -36,2% | -51,6% |
| GIRARDOT | 28,4 | 25 | 20,2 | -12,0% | -19,2% | -28,9% |
| BARRANCABERMEJA | 39,3 | 29,5 | 22,2 | -25,0% | -24,7% | -43,5% |
| CUCUTA | 38,8 | 30,9 | 23,2 | -20,5% | -24,8% | -40,2% |
| SOLEDAD | 31,7 | 23,0 | 24,0 | -27,4% | 4,3% | -24,3% |
| OCANA | 43,4 | 37,6 | 26,0 | -13,4% | -30,9% | -40,1% |
| CARTAGENA | 41,9 | 33,1 | 26,2 | -21,1% | -20,8% | -37,5% |
| FLORENCIA | 47,7 | 57,7 | 26,8 | 21,0% | -53,6% | -43,8% |
| SANTA MARTA | 32,9 | 34,8 | 29,0 | 5,7% | -16,6% | -11,9% |
| IPIALES | 47,6 | 36,8 | 30,2 | -22,7% | -17,9% | -36,6% |
| VALLEDUPAR | 47,0 | 42,7 | 32,7 | -9,1% | -23,5% | -30,4% |
| BUENAVENTURA | 45,9 | 36,0 | 35,5 | -21,5% | -1,5% | -22,7% |
| SINCELEJO | 51,8 | 45,8 | 42,2 | -11,5% | -7,9% | -18,5% |
| CIENAGA | 57,2 | 52,7 | 43,8 | -7,8% | -16,9% | -23,4% |
| MONTERIA | 52,1 | 49,7 | 44,5 | -4,6% | -10,5% | -14,6% |
| TUMACO | 66,8 | 57,5 | 48,3 | -13,9% | -16,1% | -27,7% |
| RIOHACHA | 50,5 | 57,7 | 48,4 | 14,3% | -16,1% | -4,2% |
| MAGANGUE | 72,9 | 64,3 | 53,6 | -11,8% | -16,7% | -26,5% |
| LORICA | 79,4 | 70,6 | 64,5 | -11,1% | -8,6% | -18,8% |
| QUIBDO | 80,4 | 80,9 | 89,5 | 0,7% | 10,6% | 11,3% |

Ordenados de menor a mayor valor de NBI en el año 2005.

Fuente: DANE, Censos de Población y Vivienda, elaboración del autor.

Estas diferencias en el desempeño se observan con relación a la totalidad de municipios. Por ejemplo entre 1993 y 2005, el municipio de Mosquera tuvo la disminución relativa más grande de la pobreza por NBI, el 72%, mientras que en el otro extremo la pobreza aumentó en 150 municipios, llegando al caso máximo de La Cruz en Nariño con un crecimiento de 74%. En los lugares intermedios, 133 municipios tuvieron una reducción de la pobreza entre 0 y 10%, y 508 no superaron una reducción del 30%, muy por debajo del promedio nacional. Sin embargo, *nos interesa destacar que municipios pequeños y atrasados económicamente, lograron reducciones importantes de sus niveles de pobreza, mostrando que dentro del esquema institucional existente era posible realizar una gestión orientada al mejoramiento de la calidad de vida de la población.*

Reducción de la pobreza por componentes de NBI

Entre 1973 y 1985 se alcanzaron mejoramientos importantes en todos los componentes del NBI, pero con especial énfasis en la calidad de la vivienda, la asistencia escolar y la dependencia económica. Desde 1985 el mejoramiento ha continuado pero con diferencias importantes entre los distintos componentes. En el caso de vivienda inadecuada, el mejoramiento ha sido mínimo desde 1985 dado que en ese año el 12,9% de las personas se encontraba en dicha situación y apenas se redujo a 10,4% en un período de 20 años; con respecto a la alta dependencia económica el cambio importante se produjo entre 1973 y 1985, aunque posteriormente se reduce de 13,3% a 7,4% entre 1985 y 2005. Los mejoramientos más significativos se producen en la inasistencia escolar, con una gran disminución entre 1973 y 1985, cuando pasó de 31% a 11,2%, pero la reducción continuó hasta llegar a 2,4% en 2005; en servicios públicos inadecuados, que bajó de 20,9% en 1985 a 7,0% en 2005; y en menor medida en el hacinamiento crítico que disminuyó de 19% a 11%, una reducción menor que la ocurrida entre 1973 y 1985. Es claro que el proceso de descentralización coincide principalmente con un mejoramiento en la asistencia escolar y en el acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado, dos servicios a los cuales se otorgó prioridad en la Constitución y en la ley, mediante la asignación de competencias y recursos, y en menor medida con el mejoramiento en las condiciones de vivienda, un sector donde la responsabilidad territorial no es tan clara y donde no se cuenta con una fuente importante y continua de recursos. Finalmente, el componente de alta dependencia económica depende de factores que escapan en gran medida a la capacidad de intervención de los gobiernos territoriales.

Tabla 65 Población en hogares con necesidades básicas insatisfechas por componentes, total nacional 1973, 1985, 1993, 2005

| NBI-Personas | 1973 | 1985 | 1993 | 2005 |
|--------------------------------|------|------|------|------|
| Personas con NBI | 70,5 | 43,2 | 35,8 | 25,8 |
| Dos o más NBI | 44,9 | 21,4 | 14,9 | 9,0 |
| Vivienda inadecuada | 31,2 | 12,9 | 11,6 | 10,4 |
| Servicios públicos inadecuados | 30,3 | 20,9 | 10,5 | 7,0 |
| Hacinamiento crítico | 34,3 | 19,0 | 15,4 | 11,0 |
| Inasistencia escolar | 31,0 | 11,2 | 8,0 | 2,4 |
| Alta dependencia económica | 29,0 | 13,3 | 12,8 | 7,4 |

Fuente: DANE, Boletín, Censo General 2005, Necesidades Básicas Insatisfechas, en http://www.DANE.gov.co/files/censo2005/nbi_censo2005_ant.pdf, elaboración del autor.

Reducción de la pobreza por zonas

Los niveles de pobreza son muy superiores en la zona rural. En 1993, mientras que el promedio nacional fue de 37,2% de personas en pobreza, estas cifras eran 26,8% en las cabeceras y 62,5% en las zonas rurales, evidenciando las grandes diferencias. En 2005 la pobreza en las cabeceras disminuyó a 19,5% y en las zonas rurales a 53,3%, mostrando un mejoramiento relativo muy inferior en esta última zona, que implica que el impacto de la descentralización territorial fue insuficiente, considerando que más de la mitad de las personas continúan siendo pobres según estos criterios.

En la tabla siguiente se presentan las diferencias en cada uno de los componentes entre cabecera y resto. En el caso de vivienda inadecuada, la proporción de personas con esta carencia es tres veces mayor en las zonas rurales y, de acuerdo con estas cifras del

DANE, la situación mejoró ligeramente entre 1985 y 1993, pero empeoró entre este último año y 2005; en el caso de las cabeceras se observa un mejoramiento muy bajo entre 1993 y 2005. En hacinamiento se observa un mejoramiento mayor en las zonas rurales, lo mismo que en el acceso a los servicios de acueducto y alcantarillo, aunque el déficit en la zona rural continua siendo tres veces superior al de las cabeceras. En dependencia económica también se observa un mejoramiento mayor en la zona rural y donde realmente se ha obtenido un impacto más significativo es en la asistencia escolar, dado que la proporción de personas bajó de 30,8% a apenas 3%, un porcentaje ligeramente superior al 2,2% observado en las cabeceras. Estos datos estarían indicando que la descentralización territorial³⁶⁸ logró impactar en forma importante los servicios de educación y de acueducto y alcantarillado, pero la pobreza continuó siendo alta porque los resultados fueron muy precarios en el mejoramiento de las condiciones de la vivienda. Desafortunadamente el indicador de NBI no incluye variables relacionadas con la salud, el otro sector prioritario dentro del proceso de descentralización territorial.

Tabla 66 Pobreza por NBI por zona urbana y rural

| Componente | 1985 | | | 1993 | | | 2005 | | |
|------------------|-------|--------------|-------|-------|--------------|-------|-------|--------------|-------|
| | Total | Cabe cera | Resto | Total | Cabe cera | Resto | Total | Cabe cera | Resto |
| Vivienda | 12,9 | 7,0 | 25,9 | 11,6 | 7,0 | 23,7 | 10,4 | 4,7 | 28,2 |
| Hacinamiento | 19,0 | 11,1 | 25,9 | 15,4 | 12,0 | 24,4 | 11,0 | 8,4 | 19,4 |
| Servicios | 20,9 | 8,4 | 25,9 | 10,5 | 7,2 | 19,2 | 7,0 | 4,7 | 14,1 |
| Alta dependencia | 13,3 | 7,6 | 19,5 | 12,8 | 8,8 | 23,3 | 7,4 | 6,2 | 11,1 |
| Inasistencia | 11,2 | 4,9 | 30,8 | 8,0 | 4,8 | 16,4 | 2,4 | 2,2 | 3,0 |

Fuente: DANE, Boletín, Censo General 2005, Necesidades Básicas Insatisfechas, 1985, 1993, 2005. En http://www.DANE.gov.co/centro/files/resultados/prest_NBI_100708.pdf, elaboración del autor.

El proceso de descentralización, a pesar de los mandatos constitucionales y legales, no ha contado con buenos sistemas de información, seguimiento y evaluación. Tan sólo recientemente el Ministerio de Educación ha empezado a generar y divulgar información sobre coberturas por municipios, los vacíos en el sector salud son grandes y existe un atraso enorme en acueducto y alcantarillado; en otros sectores no existe estadística alguna que permita hacer un seguimiento a la gestión territorial. Con base en la información disponible obtenida para este trabajo, presentamos a continuación una mirada sobre algunas variables sectoriales.

Acceso a la educación

Los datos censales muestran un mejoramiento importante de la asistencia escolar, durante el período de la descentralización, entre 1993 y 2005, mientras que en el período inicial de 1985 a 1993, salvo en el caso de la población entre 5 y 6 años, no hubo una evolución importante. Los mejoramientos son significativos en todos los grupos, alcanzándose niveles de 92% en el grupo de 7 a 11 años y de 78% en el grupo de 12 a 17 años; sin embargo, en el grupo de 18 a 24 años, prácticamente no hubo mejoramiento.

Tabla 67 Asistencia escolar por grupos de edad 1973-2005

| Grupo de edad | 1973 | 1985 | 1993 | 2005 |
|---------------|------|------|------|------|
|---------------|------|------|------|------|

³⁶⁸ En forma conjunta con la gestión nacional en el marco de sus competencias.

| | | | | |
|--------------|------|------|------|------|
| 5 y 6 años | 11,1 | 45,1 | 58,8 | 78,0 |
| 7 a 11 años | 58,5 | 81,4 | 85,2 | 92,0 |
| 12 a 17 años | 57,4 | 64,9 | 68,0 | 77,8 |
| 5 a 17 años | 50,8 | 67,8 | 73,4 | 83,3 |
| 18 a 24 años | 19,1 | 24,7 | 26,1 | 27,1 |

Fuente: DANE, Informe Especial, Censo General 2005, Educación, en http://www.DANE.gov.co/censo/files/boletines/bol_educacion.pdf, elaboración del autor.

De acuerdo con los datos censales en 2005 solamente dos municipios tenían una tasa de asistencia escolar de la población de 3 a 17 años superior a 90%, Envigado en Antioquia y Manaure en Cesar. Otros 241 municipios tenían una tasa de asistencia entre 80% y 90%, y la gran mayoría, 794 municipios, entre 60 y 80%. Por debajo de esta tasa se encontraban 74 municipios más, unos pocos incluso por debajo del 40%, reflejando una situación grave. Después de casi 25 años del proceso de descentralización territorial, que ha orientado una buena parte de los recursos hacia la financiación de la educación básica y media, es notorio que todavía la gran mayoría de los municipios no haya alcanzado tasas de asistencia escolar superiores al 80%. Obviamente la situación es diferente por rangos de edad, ya que en el grupo de 6 a 10 años, se observa que 701 municipios tienen una tasa de asistencia escolar superior a 90% y 1.024 municipios superan el 80%, encontrándose que solamente un puñado de gobiernos locales todavía está por debajo del 50%. En el caso de la población de 11 a 17 años, solamente 8 municipios superan el 90% de asistencia escolar y 327 están por encima de 80%, evidenciando que los mejores resultados se obtuvieron con relación a la educación básica primaria. En el grupo de 3 a 5 años, ningún municipio presenta una tasa superior a 90% y solamente 7 superan el 80%, observándose una menor tasa de asistencia en comparación con la educación básica y media.

Entre el año 2002 y 2009, que coincide con el período del sistema general de participaciones, las coberturas brutas en educación básica y media aumentaron sustancialmente en la mayoría de departamentos, especialmente en los más pobres y atrasados. Las variaciones relativas más altas se observan en departamentos con mayores niveles de pobreza como Magdalena, Putumayo, Cesar, Casanare, Sucre, La Guajira y Guainía, con crecimientos superiores a 25%. Con excepción de Guainía, que alcanzó 93%, los demás departamentos llegaron a, o superaron el, 100% de cobertura bruta, con incrementos significativos como en el caso de Putumayo y La Guajira, que en 2002 se encontraban en 76% y La Guajira con 78%. Los demás departamentos y Bogotá incrementaron su cobertura durante estos años, con excepción de Arauca, Vichada y San Andrés, donde las coberturas brutas disminuyeron. En 2009, tenían cobertura igual o superior a 100%, 21 de los 32 departamentos, otros 6 tenían coberturas entre 90% y 100%, y 6 por debajo de 90%. Los departamentos con menor cobertura son Vaupés y San Andrés con 75%.

Tabla 68 Cobertura bruta en educación por departamento 2002-2009

| Departamento | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Var absoluta | Var relativa |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------|--------------|
| Magdalena | 90,80% | 97,31% | 101,99% | 106,68% | 108,72% | 110,33% | 113,81% | 119,91% | 29,11% | 32,06% |
| Putumayo | 76,29% | 80,89% | 82,87% | 91,17% | 101,29% | 100,69% | 113,82% | 99,09% | 22,80% | 29,89% |
| Cesar | 87,22% | 93,88% | 95,70% | 99,80% | 103,40% | 104,06% | 107,13% | 112,30% | 25,08% | 28,75% |
| Casanare | 84,17% | 94,50% | 98,53% | 98,90% | 101,05% | 101,83% | 102,83% | 107,45% | 23,28% | 27,66% |
| Sucre | 99,77% | 108,89% | 109,77% | 115,69% | 118,96% | 120,96% | 124,31% | 125,97% | 26,20% | 26,26% |
| La guajira | 78,50% | 82,80% | 76,72% | 79,83% | 83,03% | 79,42% | 87,01% | 98,49% | 19,99% | 25,46% |
| Guainía | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 74,56% | 78,96% | 77,85% | 84,98% | 93,22% | 18,66% | 25,03% |
| Caquetá | 81,80% | 84,09% | 88,84% | 96,67% | 100,58% | 99,53% | 97,01% | 101,70% | 19,90% | 24,33% |
| Cauca | 85,35% | 84,75% | 87,71% | 92,57% | 94,19% | 93,78% | 99,51% | 105,95% | 20,60% | 24,14% |
| Valle del cauca | 83,47% | 88,49% | 94,41% | 99,99% | 102,48% | 100,57% | 102,38% | 102,86% | 19,39% | 23,23% |
| Choco | 85,31% | 88,62% | 86,50% | 82,57% | 86,56% | 87,54% | 98,74% | 104,79% | 19,48% | 22,83% |
| Bolívar | 92,42% | 101,37% | 103,21% | 107,02% | 110,17% | 109,17% | 110,40% | 113,14% | 20,72% | 22,42% |
| Tolima | 88,33% | 91,79% | 90,87% | 93,95% | 97,83% | 98,11% | 99,32% | 106,03% | 17,70% | 20,04% |
| Nariño | 84,78% | 92,58% | 91,41% | 93,13% | 94,49% | 98,70% | 100,08% | 101,08% | 16,30% | 19,23% |
| Atlántico | 86,25% | 90,34% | 91,54% | 96,60% | 98,76% | 100,78% | 99,81% | 102,76% | 16,51% | 19,14% |
| Meta | 88,38% | 96,09% | 98,89% | 100,30% | 102,42% | 100,32% | 99,07% | 105,24% | 16,86% | 19,08% |
| Córdoba | 100,02% | 103,40% | 102,64% | 104,61% | 105,39% | 105,31% | 111,04% | 116,24% | 16,22% | 16,22% |
| Risaralda | 93,26% | 95,83% | 96,36% | 100,71% | 102,27% | 102,11% | 101,98% | 107,07% | 13,81% | 14,81% |
| Antioquia | 94,51% | 96,24% | 97,60% | 98,21% | 104,08% | 104,72% | 105,15% | 107,14% | 12,63% | 13,36% |
| Boyacá | 94,23% | 96,21% | 94,18% | 94,97% | 94,82% | 94,80% | 101,11% | 105,85% | 11,62% | 12,33% |
| Santander | 88,03% | 92,10% | 95,93% | 97,21% | 99,70% | 100,76% | 100,16% | 98,66% | 10,63% | 12,08% |
| Vaupés | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 66,88% | 68,87% | 69,93% | 69,01% | 74,52% | 7,64% | 11,42% |
| Guaviare | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 74,79% | 80,27% | 75,80% | 81,82% | 83,18% | 8,39% | 11,22% |
| Norte de Santander | 91,24% | 93,86% | 96,43% | 98,90% | 99,56% | 100,89% | 101,59% | 101,03% | 9,79% | 10,73% |
| Cundinamarca | 91,50% | 93,63% | 93,99% | 97,73% | 99,21% | 99,90% | 99,50% | 100,73% | 9,23% | 10,09% |
| Huila | 91,13% | 92,94% | 95,17% | 95,51% | 98,57% | 99,19% | 98,64% | 99,72% | 8,59% | 9,43% |
| Caldas | 91,68% | 93,82% | 94,82% | 95,96% | 100,21% | 98,67% | 95,66% | 98,99% | 7,31% | 7,97% |
| Quindío | 95,30% | 103,38% | 106,19% | 106,74% | 108,51% | 103,32% | 100,91% | 102,78% | 7,48% | 7,85% |
| Amazonas | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 83,11% | 84,27% | 85,99% | 86,70% | 88,71% | 5,60% | 6,74% |
| Distrito capital | 96,62% | 98,60% | 96,97% | 96,02% | 97,59% | 99,73% | 100,32% | 100,09% | 3,47% | 3,59% |
| Arauca | 88,08% | 88,94% | 90,71% | 95,41% | 93,27% | 82,71% | 82,50% | 83,85% | -4,23% | -4,80% |
| Vichada | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 93,30% | 96,78% | 90,40% | 87,72% | 88,20% | -5,10% | -5,47% |
| San Andrés | 81,20% | 80,47% | 80,75% | 79,55% | 79,06% | 77,67% | 74,63% | 74,67% | -6,53% | -8,04% |

Fuente:

http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=9&id_categoria=2&nivel=9&dp to=&mun=&ins=&sede=&consulta_detalle=total&consulta=cobertura, elaboración del autor.

La situación por municipios

Los datos sobre matrícula neta para el año 2009 muestran que la cobertura en educación básica (transición, primaria y secundaria, que corresponde a las edades de 5 a 14 años) fue de 91% y en la educación media (que corresponde a las edades de 15 y 16 años) de

37%, para una cobertura total (de 5 a 16 años) de 89%. Se observa que se han alcanzado mejores resultados en la educación básica y que todavía la cobertura de la educación media es muy baja, reflejando un serio problema en el acceso a la educación. Dentro de la educación básica, la primaria tiene una cobertura de 90%, la secundaria de 70% y la transición de 62%.

Sobre un total de 1.102 municipios, 456 se encuentran por encima del promedio nacional de cobertura total, de los cuales 165 tienen una cobertura igual o superior a 100% y 290 entre el promedio de 89% y 100%, reflejando que una proporción importante de los municipios ha logrado una elevada cobertura del servicio educativo. Por debajo del promedio, otros 300 municipios tienen una cobertura entre 80% y 89%, otros 295 se encuentran entre 60% y 80% y el resto por debajo de 60%, con un grupo de 20 municipios y corregimientos que no alcanzan el 40%. A pesar de los avances alcanzados, un número importante de municipios no ofrece todavía cobertura completa de la educación a su población. De las 33 ciudades capitales, 18 tienen cobertura superior al promedio, de las cuales 5 igual o superior a 100%.

Tabla 69 Cobertura neta en educación por ciudades capitales

| DEPARTAMENTO | Municipio | Transición | Primaria | Secundaria | Media | BASICA | TOTAL |
|-----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Antioquia | Medellín | 91,85% | 110,62% | 95,72% | 56,15% | 112,50% | 110,07% |
| Putumayo | Mocoa | 56,47% | 102,61% | 84,43% | 38,20% | 106,96% | 103,90% |
| Atlántico | Barranquilla | 46,48% | 97,93% | 80,15% | 50,11% | 101,62% | 101,73% |
| Meta | Villavicencio | 71,42% | 98,55% | 87,30% | 46,47% | 104,01% | 101,56% |
| Risaralda | Pereira | 75,95% | 97,87% | 81,53% | 45,40% | 102,58% | 101,30% |
| Casanare | Yopal | 74,09% | 100,02% | 78,62% | 44,44% | 101,41% | 99,72% |
| Córdoba | Montería | 93,83% | 97,16% | 73,11% | 39,95% | 101,38% | 99,36% |
| Cauca | Popayán | 67,17% | 96,13% | 83,48% | 49,44% | 99,45% | 98,84% |
| Santander | Bucaramanga | 61,77% | 91,84% | 90,05% | 60,59% | 98,38% | 97,74% |
| Bolívar | Cartagena | 67,97% | 95,22% | 78,35% | 50,25% | 97,75% | 97,70% |
| Norte Santander | Cúcuta | 66,21% | 92,71% | 78,27% | 50,54% | 96,67% | 96,20% |
| Amazonas | Leticia | 91,55% | 102,38% | 60,53% | 31,63% | 98,44% | 95,75% |
| Sucre | Sincelejo | 73,02% | 94,03% | 76,15% | 45,79% | 95,74% | 95,52% |
| Huila | Neiva | 71,21% | 91,03% | 77,73% | 46,53% | 95,34% | 94,22% |
| Caldas | Manizales | 79,18% | 85,65% | 84,83% | 54,06% | 93,45% | 93,23% |
| Bogotá | Bogotá D.C | 69,34% | 92,18% | 85,85% | 52,69% | 94,78% | 92,95% |
| Caquetá | Florencia | 59,16% | 89,34% | 68,18% | 38,41% | 92,82% | 91,79% |
| Guainía | Inírida | 84,94% | 93,85% | 43,04% | 12,07% | 96,07% | 91,64% |
| Quindío | Armenia | 63,02% | 87,83% | 81,59% | 49,15% | 92,30% | 91,41% |
| COLOMBIA | | 61,78% | 89,66% | 70,14% | 39,69% | 91,31% | 89,36% |
| Nariño | Pasto | 69,08% | 87,28% | 76,00% | 49,85% | 90,25% | 89,09% |
| Choco | Quibdó | 49,21% | 83,17% | 61,30% | 35,34% | 87,45% | 88,16% |
| Vichada | Puerto Carreño | 57,18% | 84,84% | 62,80% | 28,28% | 87,61% | 87,22% |
| Boyacá | Tunja | 67,65% | 80,84% | 79,81% | 58,99% | 85,98% | 87,07% |
| Tolima | Ibagué | 59,96% | 83,56% | 72,89% | 47,26% | 86,94% | 86,65% |
| Valle | Cali | 60,88% | 84,12% | 72,83% | 43,16% | 87,70% | 85,91% |
| Cesar | Valledupar | 56,00% | 81,94% | 63,62% | 39,07% | 85,16% | 84,38% |

| DEPARTAMENTO | Municipio | Transición | Primaria | Secundaria | Media | BASICA | TOTAL |
|--------------|-----------------------|------------|----------|------------|--------|--------|--------|
| Magdalena | Santa Marta | 54,79% | 74,87% | 64,74% | 43,54% | 80,32% | 81,44% |
| Arauca | Arauca | 40,49% | 70,47% | 65,70% | 37,88% | 77,55% | 78,02% |
| Guaviare | San José Del Guaviare | 38,46% | 86,89% | 45,35% | 17,53% | 75,84% | 71,48% |
| La Guajira | Riohacha | 30,15% | 64,95% | 45,70% | 25,49% | 67,97% | 68,58% |
| San Andrés | San Andrés | 57,12% | 67,16% | 57,67% | 41,85% | 67,43% | 67,71% |
| Vaupés | Mitú | 19,72% | 60,83% | 29,18% | 8,64% | 59,47% | 58,05% |

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Estadísticas de Cobertura, elaboración del autor.

Acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado

De acuerdo con los datos del Censo 2005, solamente tres departamentos, Quindío, Valle del Cauca y Risaralda, tenían coberturas nominales de acueducto superiores a 90%, y otros cuatro, Caldas, Atlántico, Antioquia y Arauca, igual o superior al promedio nacional de 83,4%. Entre 80% y 83,4% se ubican otros seis departamentos, entre 60% y 80%, diez departamentos más y por debajo de 60% otros nueve. Los casos extremos en cuanto a deficiencias en la cobertura son Chocó con apenas 22% y Guainía con 30%. Es claro que a pesar de la descentralización territorial los gobiernos territoriales no han logrado la meta de coberturas completas (ni siquiera en términos nominales), y en muchos departamentos se encuentran todavía muy lejos de lograrla. Por municipios, obviamente la situación es similar. Sobre un total de 1.051 municipios para los cuales se dispone de información de coberturas nominales de acueducto en 1993 y 2005, apenas 110 tienen coberturas superiores a 90%, y otros 210 tienen entre 80% y 90%. En el otro extremo, 218 municipios tienen coberturas inferiores a 50% y 84 por debajo del 30%. Después de 25 años de descentralización territorial estos datos evidencian situaciones de extrema ineficiencia, despilfarro o corrupción con los recursos destinados a dotar de agua potables a la población, especialmente la más pobre.

Tabla 70 Coberturas nominales de acueducto por departamentos 1993-2005

| Departamento | 1993 | 2005 | Var absoluta | Var relativa |
|----------------------------|-------|-------|--------------|--------------|
| Quindío | 96,7% | 96,7% | 0,0% | 0,0% |
| Valle del Cauca | 93,6% | 94,0% | 0,4% | 0,4% |
| Atlántico | 92,3% | 88,7% | -3,6% | -3,9% |
| Risaralda | 90,0% | 93,2% | 3,2% | 3,5% |
| Caldas | 85,3% | 88,7% | 3,4% | 4,0% |
| Antioquia | 83,4% | 86,8% | 3,4% | 4,1% |
| Huila | 82,0% | 80,8% | -1,2% | -1,4% |
| Total Colombia | 79,7% | 83,4% | 3,7% | 4,6% |
| Norte de Santander | 78,9% | 83,2% | 4,3% | 5,5% |
| Santander | 77,7% | 82,6% | 4,9% | 6,3% |
| Tolima | 76,6% | 81,5% | 4,9% | 6,3% |
| Cesar | 73,0% | 81,8% | 8,9% | 12,2% |
| Archipiélago de San Andrés | 71,0% | 47,7% | -23,3% | -32,8% |
| Cundinamarca | 69,8% | 81,0% | 11,2% | 16,1% |
| Bolívar | 68,4% | 71,0% | 2,5% | 3,7% |
| Meta | 66,6% | 78,6% | 12,0% | 18,0% |

| Departamento | 1993 | 2005 | Var absoluta | Var relativa |
|--------------|-------|-------|--------------|--------------|
| Magdalena | 63,7% | 68,3% | 4,6% | 7,3% |
| Sucre | 61,3% | 73,6% | 12,2% | 19,9% |
| Arauca | 60,9% | 83,4% | 22,5% | 37,0% |
| La Guajira | 59,8% | 51,3% | -8,5% | -14,3% |
| Nariño | 59,2% | 70,8% | 11,7% | 19,7% |
| Cauca | 57,5% | 66,0% | 8,5% | 14,8% |
| Casanare | 53,9% | 71,6% | 17,7% | 32,9% |
| Córdoba | 52,4% | 53,6% | 1,2% | 2,3% |
| Amazonas | 49,3% | 54,0% | 4,7% | 9,5% |
| Caquetá | 47,1% | 67,8% | 20,7% | 44,0% |
| Boyacá | 45,7% | 78,6% | 32,9% | 72,1% |
| Guainía | 33,7% | 30,6% | -3,0% | -9,0% |
| Putumayo | 33,1% | 44,0% | 11,0% | 33,2% |
| Chocó | 24,4% | 22,5% | -1,9% | -7,9% |
| Guaviare | 22,7% | 35,9% | 13,1% | 57,8% |
| Vaupés | 20,4% | 66,1% | 45,8% | 224,6% |
| Vichada | 19,9% | 43,5% | 23,6% | 118,3% |

Fuente: DANE, Censos 1993 y 2005, elaboración del autor.

La distancia entre los extremos disminuyó ligeramente entre 1993 y 2005; mientras que en 1993 la diferencia entre el departamento con mayor y menor cobertura era de 76,8 puntos, en 2005 bajó a 74,2. Algunos departamentos disminuyeron su cobertura nominal; Atlántico pasó de 92,3% a 88,7%, pero también la redujeron departamentos pobres como Chocó, Guainía, La Guajira y San Andrés, que empeoraron aún más su situación. Sin embargo, en el otro extremo otros departamentos mejoraron sustancialmente tanto en términos absolutos como relativos (así todavía en 2005 tengan niveles de cobertura inferiores al promedio). Por ejemplo, departamentos como Vaupés, Vichada, Boyacá, Guaviare, Caquetá, Arauca y Casanare, tuvieron incrementos significativos en sus coberturas nominales, pero insuficientes para lograr niveles importantes, considerando que en algunos de estos casos contaron con recursos adicionales muy grandes, provenientes de regalías. Sin embargo, lo que muestran estas cifras es un comportamiento diferencial que indica que ante un diseño y políticas institucionales similares, unos departamentos lograron mejoramientos muy grandes, por encima del promedio, al tiempo que otros se estancaron³⁶⁹ e incluso disminuyeron.

Algunos departamentos comenzaron con el mismo nivel de cobertura y tuvieron desempeños muy distintos: Vaupés tenía una cobertura de 20% y pasó a 66%, al tiempo que Chocó disminuyó de 24% a 22%; Boyacá tenía 46% y aumentó a 79%, al tiempo que Caquetá pasó de 47% a 68% y Amazonas apenas de 49% a 54%; mientras que Córdoba apenas pasó de 52% a 53%, en el mismo período Casanare pasó de 54% a 72%; Nariño que tenía 59% aumentó a 71%, al tiempo que La Guajira disminuyó de 60% a 51%.

³⁶⁹ Algunos departamentos partían de coberturas altas y su esfuerzo fue de mantenimiento o incrementos menores; por ejemplo, Quindío tenía 96,7% en 1993 y mantuvo esta tasa en 2005; Valle del Cauca pasó de 93,6% a 94%.

Esta situación se observa también en el caso de los municipios. En buena medida las grandes ciudades apenas mantuvieron sus coberturas (en algunos casos con ligeros incrementos en otros incluso con pequeñas disminuciones), razón por la cual debido a su gran peso en el total no se observa una gran modificación global. Sin embargo, muchos municipios aumentaron en forma sustancial sus coberturas. Un total de 30 municipios³⁷⁰ aumentaron su cobertura en 50 puntos o más mientras que otros cien municipios aumentaron entre 30 y 50 puntos (la gran mayoría municipios pequeños y pobres), al tiempo que otros 114 aumentaron entre 20 y 30 puntos su cobertura. La mayoría, sin embargo, tuvo incrementos muy bajos que no se justifican con los recursos recibidos e incluso 268 municipios vieron disminuir sus tasas de cobertura. Es claro que el dato agregado se compone de muy diversos comportamientos, algunos bastante destacados y otros deplorables. Después de 25 años de descentralización territorial todavía 217 municipios tienen coberturas nominales inferiores a 50%, y 40 inferiores a 20%.

La revisión de los datos muestra muchos casos de municipios que comenzaron en niveles de cobertura iguales en 1993 y tuvieron un desempeño muy diferente. Por ejemplo, Ventaquemada (Boyacá), Guasca (Cundinamarca) San Agustín (Huila), Providencia (San Andrés), y Gramalote (Norte de Santander), tenían 67% de cobertura nominal de acueducto en 1993; doce años después habían alcanzado respectivamente las siguientes coberturas: 86%, 84%, 79%, 73% y 70%. Mientras que un municipio aumentó en 20 puntos su cobertura, otro apenas lo hizo en 4. Mientras que Carmen de Carupa en Cundinamarca aumentó de 50% a 72%, Cáceres en Antioquia, pasó de 50% a 47% en el mismo período.

En el año 2005, de las 31 ciudades capitales, 14 tenían coberturas superiores a 90%, otras 6 entre 80% y 90%, y otras 7 entre 60% y 80%; las cuatro restantes tenían coberturas inferiores a 50%, reflejando una grave situación: San Andrés, Inírida, San José del Guaviare y Quibdó. Estos datos muestran que las ciudades más grandes, que además tenían ya en 1993 coberturas altas, mantuvieron o consolidaron la situación, al tiempo que algunas ciudades capitales intermedias o menores lograron un incremento importante, dentro de las cuales se destacan especialmente Mitú, Puerto Carreño y Yopal, por su crecimiento relativo (San José del Guaviare tiene una tasa alta de crecimiento relativo, pero pasando apenas de 25% a 31% en este período). En el otro extremo, se observa que 14 ciudades disminuyeron su cobertura nominal de acueducto, en algunos casos en proporciones importantes, lo cual es inaceptable considerando los recursos recibidos para tal fin durante el período.

Tabla 71 Coberturas nominales de acueducto por ciudades capitales 1993-2005

| Municipio | Acueducto total 1993 | Acueducto total 2005 | Variación absoluta | Variación relativa |
|-----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|--------------------|
| Mitú | 27,9% | 73,6% | 45,7% | 163,9% |
| Puerto Carreño | 51,9% | 70,1% | 18,3% | 35,3% |
| San José del Guaviare | 25,2% | 31,0% | 5,8% | 22,9% |
| Yopal | 76,2% | 87,3% | 11,1% | 14,5% |
| Mocoa | 77,7% | 85,2% | 7,5% | 9,6% |
| Florencia | 81,7% | 87,3% | 5,6% | 6,8% |

³⁷⁰ Dentro de estos municipios se encuentra Busbanzá, el más pequeño del país, que aumentó su cobertura entre 1993 y 2005 de 32% a 87%.

| Municipio | Acueducto total 1993 | Acueducto total 2005 | Variación absoluta | Variación relativa |
|------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Valledupar | 86,3% | 91,7% | 5,5% | 6,3% |
| Villavicencio | 84,8% | 89,5% | 4,7% | 5,6% |
| Pasto | 94,0% | 97,0% | 3,0% | 3,2% |
| Tunja | 96,1% | 97,5% | 1,4% | 1,5% |
| Arauca | 82,1% | 82,9% | 0,9% | 1,0% |
| Riohacha | 68,7% | 69,4% | 0,7% | 1,0% |
| Bogotá, D.C. | 97,7% | 98,6% | 0,9% | 0,9% |
| Cali | 97,5% | 98,2% | 0,6% | 0,7% |
| Popayán | 94,3% | 94,8% | 0,6% | 0,6% |
| Pereira | 96,9% | 97,5% | 0,6% | 0,6% |
| Cúcuta | 93,7% | 94,2% | 0,5% | 0,5% |
| Ibagué | 96,3% | 96,1% | -0,3% | -0,3% |
| Manizales | 97,8% | 97,3% | -0,5% | -0,5% |
| Armenia | 99,2% | 98,6% | -0,6% | -0,6% |
| Medellín | 98,0% | 97,3% | -0,6% | -0,6% |
| Neiva | 96,3% | 95,5% | -0,8% | -0,8% |
| Bucaramanga | 97,1% | 96,1% | -1,0% | -1,0% |
| Cartagena | 91,3% | 89,4% | -1,9% | -2,1% |
| Montería | 69,2% | 66,4% | -2,8% | -4,1% |
| Sincelejo | 84,7% | 79,7% | -5,1% | -6,0% |
| Santa Marta | 86,9% | 77,7% | -9,1% | -10,5% |
| Leticia | 73,5% | 65,7% | -7,8% | -10,6% |
| San Andrés | 71,4% | 45,5% | -25,9% | -36,3% |
| Inírida | 51,5% | 32,6% | -18,9% | -36,7% |
| Quibdó | 25,0% | 15,7% | -9,2% | -37,0% |

Fuente: DANE, Censos 1993-2005, elaboración del autor.

Acceso a la vivienda

De acuerdo con los datos censales y los análisis del Departamento Nacional de Planeación, el déficit total de vivienda (que incluye el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo), disminuyó en términos porcentuales entre 1993 y 2005. En el año 2003, sobre un total de 7,2 millones de hogares, 3,3 millones, el 54% presentaba algún tipo de déficit; en 2005, sobre un total de 10,6 millones de hogares, el 37% presentaba algún tipo de déficit. Aunque en términos absolutos aumentó el número de hogares con déficit, la proporción disminuyó en 17 puntos.

En 2005 el déficit total de vivienda fue de 92% en Chocó y de 15% en Quindío. Ocho departamentos tienen un déficit extraordinariamente alto, superior al 70%, dentro de los cuales se encuentran además de Chocó, Vichada, Guainía, Guaviare, San Andrés, Córdoba, Vaupés y La Guajira. Otros diez departamentos tienen al 50% de su población con problemas de déficit, y otros siete se encuentran entre 50% y el promedio nacional de 37%. Apenas ocho departamentos se encuentran por debajo del promedio, pero aún así las deficiencias son importantes; por ejemplo en Bogotá el 20% de los hogares presenta algún tipo de déficit y en Antioquia el 27%.

Entre 1993 y 2005 tres departamentos –Amazonas, Putumayo y La Guajira– incrementaron su déficit habitacional y otros dos lo disminuyeron marginalmente, San Andrés y Chocó, reflejando un fracaso absoluto de las políticas de vivienda en estos departamentos. En términos relativos, otros 11 departamentos tuvieron una reducción inferior al 30% de su déficit, otros diez departamentos entre 30% y 40%, y seis departamentos por encima del 40%, observándose el mayor valor en Bogotá con un mejoramiento de 57%, al reducir su déficit de 44% a 20%. Los departamentos con mejor desempeño (reducción del déficit superior a 40%) fueron los más desarrollados Caldas, Risaralda, Valle del Cauca, Quindío, y Casanare que contó con recursos extraordinarios de regalías. A semejanza de lo observado en otros indicadores, los departamentos tuvieron un desempeño diferente, en el marco de políticas nacionales homogéneas³⁷¹; mientras que Meta y Norte de Santander redujeron su déficit de 60% a 37%, Amazonas pasó de 59% a 69%. Al tiempo que Cesar pasó de 75% a 51%, Nariño lo redujo a 57% y Magdalena a 66%.

Por municipios se observa una situación similar de grandes diferencias en el desempeño. En el año 2005 se encontró que 214 municipios tenían un déficit habitacional igual o superior a 80% y otros 292 entre 60% y 80%. En el otro extremo, por debajo de 20%, solamente se encontraban 55 municipios. Entre 1993 y 2005, se encontró que 59 municipios aumentaron su déficit habitacional, mientras que 371 lo redujeron por debajo del 20%. En el otro extremo, 82 municipios tuvieron una reducción superior al 50% en su déficit habitacional, siendo el caso más destacado Guatapé en Antioquia que pasó de 31% a 9% en este período. Nuevamente se observa que municipios que comenzaron con déficits similares tuvieron un desempeño muy diferente; mientras que Uribia que comenzó con 50% de déficit, lo aumentó a 92%, Chinácota lo redujo al 41%, Andes al 46% y San Alberto a 32%.

Acceso a la salud

El indicador de pobreza por NBI, como señalamos antes, no incluye ninguna variable sobre condiciones de salud de la población, pero esta es una de las dimensiones a las cuáles se han destinado mayores recursos dentro del proceso de descentralización territorial. Uno de los indicadores principales es la tasa de mortalidad infantil, cuya reducción es además una de las metas del milenio. Este indicador se incluyó como uno de los referentes principales para medir el uso adecuado de las regalías, razón por la cual el DANE debe certificar la situación de los municipios del país. La última medición disponible, correspondiente al año 2006, muestra las diferencias existentes entre los gobiernos locales.

De acuerdo con el documento CONPES 91 de 2005, la meta del país es reducir la tasa de mortalidad infantil a 14 muertes por 1.000 nacidos vivos (en 1990 la cifra era de 30,8 muertes por 1.000 nacidos vivos). Según los datos certificados por el DANE para el año 2006, solamente 14 municipios tenían una tasa igual o inferior a 14 muertes por 1.000 nacidos vivos, siendo el municipio con mejor indicador Itagüí con 9,29 seguido por Envigado con 9,46. Entre 14 y 28 muertes por 1.000 nacidos vivos, se encontraban 366 municipios; entre 29 y 42 muertes por 1.000 nacidos vivos se encuentran 440

³⁷¹ En cuanto al diseño. Sin embargo, dado que en vivienda la mayor inversión la realiza la Nación habría que examinar la distribución territorial de los recursos para determinar si hubo un sesgo a favor de los departamentos y ciudades con mayor desarrollo.

municipios; finalmente por encima de 42 muertes por 1.000 nacidos vivos se encuentran los demás 294 municipios, llegando al extremo de 116 muertes en el caso de Uribia en la Guajira, ocho veces por encima de la meta del milenio. Las desigualdades por departamentos continúan siendo elevadas; de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2010), el promedio de mortalidad infantil en 2008 era de 20,6 con un mínimo de 14,95 en Caldas y un máximo de 73,75 en Chocó.

2. Evolución de la pobreza por ingresos

El diseño del proceso de descentralización en Colombia debería conducir a una reducción de la pobreza medida en términos de necesidades básicas insatisfechas y no por ingresos, teniendo en cuenta que los recursos se han destinado en su gran mayoría a la provisión de bienes y servicios públicos básicos para la población, especialmente la más pobre, y no al fomento productivo. Los datos disponibles para los últimos años muestran que efectivamente se ha producido una reducción importante de la proporción de pobres según NBI pero que la reducción de pobreza por ingresos³⁷² es mucho menor.

Entre 1991 y 2000 la pobreza pasó de 53,8% a 59,8%, aumentando cuatro puntos en la cabecera y casi 14 en el resto; la indigencia pasó de 20,4% a 23,4%, con un aumento de dos puntos en la cabecera y ocho puntos en el resto. Entre 2002 y 2009 se presenta una reducción en la pobreza, que pasó de 53,7% a 45,5%, con una reducción de nueve puntos en la cabecera y de cinco puntos en el resto. Las áreas metropolitanas tuvieron una reducción de 10 puntos, superior a las demás cabeceras municipales que disminuyeron su pobreza en ocho puntos. Con relación a la pobreza extrema, pasó de 19,7% a 16,4%, con una reducción similar tanto en cabecera como en el resto; las 13 áreas metropolitanas presentan un nivel de pobreza extrema muy inferior al de las demás cabeceras, aunque se produjo una mayor reducción en estas últimas.

Tabla 72 Pobreza según ingresos por zona. Nacional 1991-2000

| Año y zona | Línea de indigencia | | | Línea de pobreza | | |
|------------|---------------------|----------|-------|------------------|----------|-------|
| | Total | Cabecera | Resto | Total | Cabecera | Resto |
| 1991 | 20.4 | 13.8 | 35.2 | 53.8 | 47.3 | 68.4 |
| 1993 | 19.4 | 11.6 | 37.7 | 51.7 | 43.6 | 70.7 |
| 1996 | 18.7 | 10.0 | 40.3 | 52.8 | 42.8 | 77.4 |
| 1997 | 18.1 | 8.3 | 42.9 | 50.3 | 39.1 | 78.9 |
| 1998 | 17.9 | 10.1 | 37.5 | 51.5 | 41.8 | 75.8 |
| 1999 | 19.7 | 11.7 | 40.3 | 56.3 | 47.2 | 79.6 |
| 2000 | 23.4 | 15.8 | 43.4 | 59.8 | 51.0 | 82.6 |

Fuente: Cálculos GCV-DDS-DNP- Con base en DANE, Encuesta Nacional de Hogares.

Entre 2002 y 2009, el porcentaje de población pobre bajó de 53,7% a 45,5%, observándose un mejoramiento mayor en las cabeceras, donde la proporción pasó de

³⁷² Esta metodología informa que cierto porcentaje de la población no cuenta con los ingresos necesarios con respecto a un valor dado, Línea de pobreza, o que sus ingresos no son suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia. El valor de una canasta normativa de costos mínimo (que cubra los requisitos nutricionales mínimos diarios; que respete, en lo posible los hábitos alimentarios de una población; tenga en cuenta la disponibilidad de alimentos; tenga un costo mínimo) es la línea de indigencia, LI. Un hogar cuyos ingresos no alcancen para comprar esa canasta para todos sus miembros se considera que está en indigencia. La línea de pobreza, toma en consideración la carencia de otros bienes y servicios básicos. (En 2009 el valor nacional de la línea de pobreza por persona era de 281.384 pesos, para una familia de 4 personas, un total \$1,125,000, equivalente a USD 605 al cambio de enero de 2011).

48,3% a 39,6%, al tiempo que en el resto del territorio se redujo apenas de 69,3% a 64,3%.

Tabla 73 Incidencia de la pobreza nacional 2002-2009

| Año | Nacional | Cabecera | Resto | 13 Áreas Metropolitanas | Otras Cabeceras |
|------|----------|----------|-------|-------------------------|-----------------|
| 2002 | 53,7% | 48,3% | 69,3% | 40,3% | 60,2% |
| 2003 | 51,2% | 46,3% | 65,5% | 40,0% | 55,6% |
| 2004 | 51,0% | 45,2% | 68,2% | 37,2% | 57,0% |
| 2005 | 50,3% | 44,7% | 67,0% | 37,4% | 55,5% |
| 2008 | 46,0% | 39,8% | 65,2% | 30,7% | 53,1% |
| 2009 | 45,5% | 39,6% | 64,3% | 30,6% | 52,7% |

Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares 2008 y 2009)

La pobreza extrema pasó de 19,7% a 16,4% entre 2002 y 2009, presentándose una reducción de tres puntos tanto en las cabeceras como en el resto.

Tabla 74 Incidencia de la Pobreza Extrema. 2002-2009

| Año | Nacional | Cabecera | Resto | 13 Áreas Metropolitanas | Otras Cabeceras |
|------|----------|----------|-------|-------------------------|-----------------|
| 2002 | 19,7% | 15,2% | 32,5% | 9,4% | 23,9% |
| 2003 | 17,0% | 13,5% | 27,0% | 9,1% | 19,9% |
| 2004 | 17,0% | 13,0% | 28,9% | 8,1% | 20,3% |
| 2005 | 15,7% | 11,8% | 27,4% | 7,4% | 18,3% |
| 2008 | 17,8% | 13,1% | 32,6% | 6,8% | 22,2% |
| 2009 | 16,4% | 12,4% | 29,1% | 7,1% | 20,1% |

Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares 2008 y 2009)

Los datos sobre pobreza por ingresos muestran que la situación empeoró durante la década de los noventa, pero mejoró durante la primera década del 2000, llegando en 2009 al nivel más bajo; sin embargo, la disminución es muy inferior a la observada en la pobreza por necesidades básicas insatisfechas y las cifras evidencian que persisten niveles muy elevados, toda vez que 46% de la población es pobre y 16% pobre en situación extrema, al tiempo que en la ciudades que tienen un mayor desarrollo, el 30% de la población es pobre y en la zona rural el 64,3%.

Las diferencias territoriales son bastante grandes y se ampliaron entre 2002 y 2009. En este último año, aparte de Bogotá que tuvo un nivel de pobreza de 22%, los departamentos con menor pobreza fueron Santander y Cundinamarca con 33%, y en el otro extremo, los peores, La Guajira, Córdoba, Sucre, Cauca y Chocó, con niveles superiores a 67%, ocupando Chocó el último lugar con 70,5%. Se observa durante el período una mejoría importante en Santander y Cundinamarca, con reducciones relativas de 16% y 22%, las mayores observadas en el período, que llevaron a que mejoraron su lugar comparativo, con departamentos como Valle, del Cauca y Risaralda, que en 2002 tenían niveles similares. Los departamentos con mayores niveles de pobreza en 2002, tuvieron reducciones mucho menores e incluso en los casos de Cauca y de Chocó aumentó la pobreza por ingresos.

Tabla 75 Incidencia de pobreza por departamento. 2002 - 2009

| Departamento | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2008 | 2009 | Var 2002-09 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|----------------|
| Bogotá | 35,7 | 35,5 | 32,5 | 31,2 | 22,7 | 22,0 | -13,7 |
| Santander | 48,8 | 49,8 | 47,7 | 48,0 | 37,0 | 33,3 | -15,5 |
| Cundinamarca* | 55,6 | 52,9 | 54,6 | 50,9 | 36,1 | 33,5 | -22,1 |
| Valle del Cauca* | 42,2 | 41,7 | 41,3 | 42,2 | 36,5 | 38,7 | -3,4 |
| Meta | 45,6 | 43,4 | 39,5 | 42,4 | 38,0 | 41,7 | -3,8 |
| Risaralda | 48,8 | 46,5 | 46,3 | 49,2 | 46,4 | 45,3 | -3,5 |
| Norte de Santander | 52,4 | 56,0 | 57,9 | 58,0 | 45,2 | 46,7 | -5,7 |
| Antioquia | 57,3 | 55,1 | 53,9 | 54,2 | 48,2 | 46,7 | -10,6 |
| Atlántico | 50,2 | 50,2 | 46,1 | 47,1 | 46,2 | 46,9 | -3,3 |
| Boyacá | 70,1 | 69,7 | 68,9 | 64,3 | 60,9 | 53,5 | -16,6 |
| Quindío | 51,5 | 44,3 | 51,7 | 50,6 | 47,0 | 53,6 | 2,1 |
| Tolima | 59,7 | 57,6 | 60,4 | 57,1 | 52,0 | 54,3 | -5,4 |
| Caldas | 58,4 | 59,9 | 59,9 | 57,7 | 54,9 | 56,0 | -2,4 |
| Caquetá | 58,0 | 57,5 | 57,5 | 58,2 | 50,8 | 56,9 | -1,1 |
| Nariño* | 66,7 | 69,0 | 66,9 | 59,6 | 58,0 | 56,9 | -9,8 |
| Bolívar | 64,5 | 49,2 | 49,6 | 48,9 | 57,1 | 57,4 | -7,2 |
| Cesar* | 65,0 | 60,2 | 56,3 | 56,8 | 65,4 | 60,3 | -4,8 |
| Magdalena | 65,7 | 56,8 | 51,9 | 57,7 | 65,1 | 60,5 | -5,2 |
| Huila* | 74,1 | 71,0 | 67,1 | 60,5 | 59,2 | 61,8 | -12,3 |
| La Guajira | 68,1 | 54,3 | 54,4 | 56,4 | 70,0 | 66,9 | -1,2 |
| Córdoba | 68,3 | 66,2 | 71,3 | 68,0 | 66,3 | 67,8 | -0,5 |
| Sucre | 72,1 | 55,9 | 63,7 | 65,4 | 67,8 | 68,1 | -4,0 |
| Cauca | 65,8 | 69,8 | 64,0 | 63,7 | 69,1 | 70,1 | 4,3 |
| Chocó | 67,9 | 72,0 | 72,4 | 77,9 | 74,3 | 70,5 | 2,6 |

Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares 2008 y 2009)

Comparación nivel de pobreza NBI y nivel de pobreza por ingresos en 2005

En la mayoría de departamentos los niveles de pobreza por ingresos son muy superiores a los niveles de pobreza por NBI. La diferencia llega a ser hasta de 40 puntos en el departamento de Caldas, donde en 2005 el 58% era pobre por ingresos pero apenas 18% por NBI, reflejando la capacidad del Estado, y en particular de sus entidades territoriales, de ofrecer bienes y servicios a la población, pero la menor habilidad para ofrecer empleo o actividades productivas con niveles de ingresos suficientes. Un grupo de departamentos, sin embargo, tiene elevados niveles de pobreza bajo las dos mediciones; en el caso de la Guajira y Chocó la pobreza por NBI es superior a la pobreza por ingresos, y en otros muy similar como en los casos de Bolívar, Magdalena, Sucre y Córdoba.

Tabla 76 Comparación Nivel de pobreza por NBI y nivel de pobreza por ingresos

| Departamento | Pobreza por ingresos 2005 | Pobreza por NBI 2005 | Pobreza ingresos menos pobreza por NBI |
|--------------------|---------------------------|----------------------|--|
| Bogotá | 31,2 | 9,2 | 22,0 |
| Valle del Cauca | 42,2 | 15,6 | 26,6 |
| Quindío | 50,6 | 16 | 34,6 |
| Risaralda | 49,2 | 16,6 | 32,6 |
| Caldas | 57,7 | 17,7 | 40,0 |
| Cundinamarca | 50,9 | 21,2 | 29,7 |
| Santander | 48,0 | 21,8 | 26,2 |
| Antioquia | 54,2 | 22,6 | 31,6 |
| Atlántico | 47,1 | 24,7 | 22,4 |
| Meta | 42,4 | 24,8 | 17,6 |
| Tolima | 57,1 | 29,8 | 27,3 |
| Norte de Santander | 58,0 | 30,2 | 27,8 |
| Boyacá | 64,3 | 30,7 | 33,6 |
| Huila | 60,5 | 32,6 | 27,9 |
| Caquetá | 58,2 | 41,6 | 16,6 |
| Nariño | 59,6 | 43,7 | 15,9 |
| Cesar | 56,8 | 44,5 | 12,3 |
| Cauca | 63,7 | 46,4 | 17,3 |
| Bolívar | 48,9 | 46,6 | 2,3 |
| Magdalena | 57,7 | 47,6 | 10,1 |
| Sucre | 65,4 | 54,9 | 10,5 |
| Córdoba | 68,0 | 59 | 9,0 |
| La Guajira | 56,4 | 65,2 | -8,8 |
| Chocó | 77,9 | 79 | -1,1 |

Fuente: Elaboración del autor.

La focalización

De acuerdo con la ley, los municipios al realizar la inversión social deben garantizar que se asignan recursos para la población pobre y vulnerable. Para lograr la focalización hacia los más pobres, se creó el Sistema de Identificación de Beneficiarios, instrumento mediante el cual con base en metodologías uniformes para todo el país, cada municipio registra la población y la clasifica según niveles de pobreza para determinar cuáles tienen derecho a recibir subsidios y acceso preferente a los servicios sociales. Hasta el momento no se ha realizado en el país un balance sobre el cumplimiento de la focalización pero desde el año 2008, la Red Juntos por medio de Acción Social inició un proceso de identificación de las familias con mayores niveles de pobreza dentro del SISBEN. Los análisis realizados por el Departamento Nacional de Planeación muestran que aunque los municipios y departamentos efectivamente prestan servicios a la población más pobre, hasta el momento no han adoptado un enfoque explícito dirigido a superar la pobreza extrema. Por esta razón, dentro del Plan Nacional de Desarrollo para el período 2010-2014 se incluyó como una de las prioridades lograr que cada municipio

y departamento del país elabore una estrategia de superación de la pobreza extrema en la cual dirija prioritariamente sus acciones hacia la población con mayores necesidades.

Capítulo 11. Resultados políticos

La descentralización en su dimensión política, tuvo tres grandes objetivos explícitos: consolidar la democracia representativa, fortalecer la democracia participativa y directa y aumentar la capacidad de gobierno, todo esto con el propósito de aumentar la legitimidad del sistema político. Estos tres objetivos generales se desagregan en un conjunto de objetivos específicos, establecidos explícitamente en la reforma descentralizadora (ver capítulo 2). El propósito de este capítulo es examinar algunos avances y resultados del proceso de descentralización territorial en su dimensión política.

1. Democracia representativa

La elección de alcaldes produjo un aumento sustancial de la participación en la primera elección en 1988 pero después se produce un descenso grande³⁷³. La participación es mayor a la tendencia histórica y las elecciones de alcaldes tienden a atraer un mayor número de votantes que otras elecciones, pero las diferencias no son elevadas. La mayoría de analistas considera que la descentralización política no generó el cambio en la participación electoral que se esperaba³⁷⁴.

Tabla 77 Votación total por alcaldes 1988-2000

| AÑO | VOTACIÓN ALCALDÍA | CENSO ELECTORAL | ABSTENCIÓN | PARTICIPACIÓN |
|-------|-------------------|-----------------|------------|---------------|
| 1988 | 7,122,457 | 10,689,000 | 33.4% | 66.6% |
| 1990 | 7,717,633 | 13,428,836 | 42.5% | 57.5% |
| 1992 | 6,509,530 | 14,946,226 | 56.4% | 43.6% |
| 1994 | 7,717,045 | 17,128,559 | 54.9% | 45.1% |
| 1997 | 9,090,239 | 18,992,411 | 52.1% | 47.9% |
| 2000 | 10,971,794 | 22,546,648 | 51.3% | 48.7% |
| TOTAL | 49,128,698 | 97,731,680 | 49.7% | 50.3% |

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Los datos se basan en 993 municipios, para los cuales se dispuso de información de todas las elecciones de alcaldes.

En el cuadro anterior se muestra que la tasa de participación disminuyó del 67% en 1988 al 49% en el año 2000. El valor mínimo se produjo en las elecciones de 1992 cuando la participación fue de apenas 44% y a partir de ese año se dio un crecimiento continuo pero leve, de forma tal que la participación actual está muy por debajo de los

³⁷³ Ocampo y Ruiz (1991) señalan que las dos primeras elecciones de alcaldes convocaron el mayor número de votantes. Por ejemplo, las elecciones de 1988 obtuvieron más votos que las presidenciales de 1986 y las de Congreso del mismo año y se observó el mismo comportamiento con relación a las elecciones en 1990. A pesar de esto, entre 1988 y 1990 se presentó una caída en la participación electoral, del 67% al 58%. Los autores no tienen una explicación del aumento de la participación, simplemente indican que puede deberse a la percepción de los ciudadanos sobre la incidencia que tiene la elección de alcaldes sobre su vida cotidiana. Finalmente señalan que hay diferencias en las tasas de participación entre municipios; en aquellos considerados como violentos las tasas fueron mucho menores que aquellos donde se presenta la hegemonía de un solo partido.

³⁷⁴ No fue posible disponer de estadísticas oficiales certificadas sobre las tasas de participación electoral, razón por la cual recurrimos a las cifras presentadas en dos estudios de evaluación de la descentralización, el primero realizado en el año 2000 y el segundo entre 2008 y 2010. Aunque no coinciden plenamente, los datos permiten confirmar las tendencias generales.

valores al comienzo de las elecciones de alcaldes. Los datos más recientes de Econosul y del Centro Nacional de Consultoría, que cubren hasta la última elección realizada, muestran niveles de participación más altos que los observados en el primer estudio, pero también indican la tendencia descendente de la participación hasta 2004, aunque en 2007 se presenta un repunte. De acuerdo con el primer estudio la tasa promedio de participación sería de 50% mientras que en el segundo se obtiene un 60%; en cualquiera de los dos casos, una proporción elevada de los ciudadanos no ejerce su derecho a elegir los gobernantes municipales.

Tabla 78 Colombia. Votación Elecciones de alcaldes 1988-2007

| Año de la elección | Censo electoral | Votos totales | Promedio Porcentaje Abstención | Promedio Porcentaje Participación |
|-----------------------------|-------------------|------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| 1988 | 11.004.869 | 7.336.640 | 27,29 | 72,71 |
| 1990 | 13.865.622 | 7.974.737 | 35,63 | 64,37 |
| 1992 | 15.446.648 | 6.826.824 | 44,09 | 55,91 |
| 1994 | 17.654.824 | 7.948.658 | 43,56 | 56,44 |
| 1997 | 19.353.308 | 9.048.689 | 46,31 | 53,69 |
| 2000 | 19.262.607 | 11.129.455 | 39,29 | 60,71 |
| 2003 | 20.887.260 | 11.557.568 | 40,07 | 59,93 |
| 2007 | 23.206.503 | 15.147.258 | 35,61 | 64,39 |
| Promedio del periodo | 17.585.205 | 9.621.229 | 38,98 | 61,02 |

Fuente: Econosul y Centro Nacional de Consultoría, con base en estadísticas de la Registraduría Nacional

Existen algunas diferencias en el comportamiento electoral por departamentos, tamaños de municipios o niveles de pobreza según necesidades básicas insatisfechas (NBI). La tasa de participación agregada del período 1988-2000 muestra que entre más pequeño es el municipio mayor es la participación electoral³⁷⁵. Los municipios con población superior a 100 mil habitantes se encuentran por debajo de la media de participación con el valor mínimo, 41%, en las ciudades mayores a un millón de habitantes, mientras que los menores de 100 mil habitantes tienen una participación superior al promedio observándose el valor máximo en los menores de 10 mil habitantes con un 62%. Dentro de cada uno de los rangos poblacionales examinados se presenta el mismo fenómeno que para el conjunto, un descenso significativo en los niveles de participación en comparación con la primera elección.

³⁷⁵ Gaitán (1992) señala que la participación electoral ha sido mayor en los municipios más pequeños y ciudades intermedias, donde alcanzó entre el 60 y el 70%, mientras que en las grandes ciudades no alcanzó el 59%. Estos datos ratifican las tendencias generales en materia electoral que señalan una mayor participación de las zonas rurales: entre más atrasado es el departamento mayor es la votación obtenida. Muy probablemente la mayor votación en estos departamentos y zonas rurales se debe al fenómeno del clientelismo y, por el contrario, la mayor apatía y abstención urbana no estaría, necesariamente, reflejando un atraso político.

Tabla 79 Tasas de participación en las elecciones de alcaldes 1998-2000 por rangos poblacionales

| VOTACIÓN DE ALCALDES 1988-2000 TAMAÑO DE POBLACIÓN | | | | | | | |
|---|-------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|
| Fecha elección | RANGO POBLACIONAL | | | | | | |
| | Más de 1 millón | Entre 500 mil y 1 millón | Entre 100 mil y 500 mil | Entre 50 mil y 100 mil | Entre 20 mil y 50 mil | Entre 10 mil y 20 mil | Menor de 10 mil |
| 1988 | 59.1% | 62.5% | 64.7% | 69.3% | 72.3% | 71.9% | 75.5% |
| 1990 | 48.5% | 50.9% | 55.7% | 60.9% | 63.8% | 64.4% | 68.3% |
| 1992 | 29.3% | 39.5% | 41.0% | 49.2% | 53.3% | 54.4% | 57.9% |
| 1994 | 30.8% | 43.9% | 43.5% | 51.3% | 54.1% | 55.7% | 59.1% |
| 1997 | 43.4% | 40.0% | 49.5% | 50.0% | 49.7% | 50.7% | 55.0% |
| 2000 | 42.3% | 45.9% | 44.2% | 51.1% | 56.1% | 57.0% | 60.1% |
| Total | 41.2% | 45.9% | 48.2% | 53.9% | 57.1% | 58.0% | 61.7% |

Fuente: Econosul y Centro Nacional de Consultoría, con base en estadísticas de la Registraduría Nacional

La tasa de participación es superior en los municipios con pobreza más alta, por rangos de NBI; se observa una distinción clara entre aquellos municipios con valores inferiores al 25% de pobreza, con una tasa de participación mucho menor que el resto donde la votación es superior en todos los casos al 50%. El comportamiento durante el período muestra también que la tasa de participación ha decrecido en todos los rangos considerados, especialmente en la segunda y tercera elección, y aumenta luego ligeramente sin alcanzar nunca los niveles de la primera elección.

Tabla 80 Tasas de participación en las elecciones de alcaldes 1988-2000. Por rangos municipales según Necesidades Básicas Insatisfechas

| AÑO | Inferior a 25% | Entre 25 y 50% | Entre 50 y 75% | Entre 75 y 90% | Más de 90% |
|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|
| 1988 | 60.0% | 68.9% | 73.5% | 73.4% | 70.5% |
| 1990 | 50.9% | 59.9% | 64.2% | 64.0% | 63.9% |
| 1992 | 31.9% | 47.6% | 55.8% | 57.9% | 55.2% |
| 1994 | 34.2% | 49.0% | 56.7% | 60.2% | 57.2% |
| 1997 | 46.6% | 48.7% | 48.1% | 50.1% | 54.1% |
| 2000 | 41.9% | 52.9% | 55.0% | 57.4% | 50.9% |
| TOTAL | 43.0% | 53.4% | 57.5% | 59.2% | 56.9% |

Fuente: Econosul y Centro Nacional de Consultoría, con base en estadísticas de la Registraduría Nacional

En conclusión, con base en todo lo anterior, la reforma no generó los cambios esperados por sus proponentes por cuanto no se modificaron sustancialmente los patrones electorales del país.³⁷⁶

³⁷⁶ En las últimas elecciones incluso se han dado mayores niveles de participación en las elecciones para presidente de la república.

Surgimiento de nuevas alternativas políticas

El hecho más destacado es el surgimiento de numerosas alternativas políticas y las votaciones por grupos que no se registran dentro de los partidos tradicionales³⁷⁷, aunque se mantiene el predominio de estos últimos³⁷⁸. Dichos grupos han alcanzado porcentajes muy altos de la votación total y han obtenido el control de un número muy elevado de municipios, incluyendo las ciudades más grandes del país; adicionalmente, la izquierda ha logrado ganar en la capital del país (entre 2004 y 2010) y en algunos departamentos y ciudades de cierto tamaño, aunque su participación continua siendo marginal. En forma complementaria, el partido liberal y el partido conservador han disminuido su participación, al tiempo que figuras políticas tradicionales han perdido las elecciones en lugares que usualmente habían controlado³⁷⁹. Las estadísticas electorales clasifican a estos grupos como "otros inscritos" y no arrojan mucho detalle para profundizar en su naturaleza; para muchos analistas, aun reconociendo su importancia, es preciso tener precaución en el análisis de las cifras por cuanto parte de ellos pueden ser reorganizaciones de los dos partidos mayoritarios para presentarse frente a la ciudadanía con una imagen renovadora³⁸⁰. Sin embargo, aun en este último caso, la reforma política ha presionado a los partidos a adoptar una estrategia de atención a los asuntos locales a fin de no perder espacio político³⁸¹.

³⁷⁷ "Aunque los dos partidos siguen exhibiendo su condición de fuerzas mayoritarias en casi todos los municipios del país, resulta evidente que ha empezado a producirse importantes cambios en la distribución de fuerzas políticas y, por ende, en la geografía electoral del bipartidismo en el plano local. Este fenómeno nos permite enunciar que si bien es cierto que dicha tendencia puede ser revertida en el mediano y largo plazo, también lo es que lo que ha dado en llamarse el "menor país" comienza a presionar y a modificar las estructuras de poder existentes." (Gaitán, 1992:144), "han surgido organizaciones y movimientos cívicos, comunitarios, suprapartidistas e independientes al interior de los partidos tradicionales, y toda clase de alianzas y coaliciones que orientan y canalizan sectores cada día más importante del electorado; han surgido también nuevas simbologías y expresiones políticas de la sociedad civil." (Castro, 1998:20-21); "en pequeños, medianos y grandes municipios, se han elegido alcaldes que no responden a las clasificaciones políticas tradicionales." (Castro, 1998:21).

³⁷⁸ Inicialmente del partido liberal y del partido conservador, que han controlado históricamente la política en Colombia y durante los últimos ocho años del partido de la U y otros movimientos que consisten en reorganizaciones de dichos partidos.

³⁷⁹ "conocidos liderazgos de sólida implantación regional y local han desaparecido, o se han visto afectados." (Castro, 1998:21)

³⁸⁰ "Las tres elecciones realizadas (1988, 1990 y 1992) indican que el proceso de renovación y cambio político se ha dado pero de manera lenta y contradictoria. Es cierto, como se planteó en el capítulo 2, que surgieron nuevas fuerzas que intentaron resquebrajar la hegemonía de los partidos tradicionales en el escenario local; sin embargo, los representantes de estos últimos siguen dominando el universo de la política local. En 1998, los partidos liberal y conservador ganaron las elecciones en 867 de los 1009 municipios colombianos. En 1990 en 891; y en 1992 en 675. El descenso en las últimas elecciones se explica por el crecimiento de la categoría que la Registraduría del Estado Civil ha denominado 'otros'. En esta categoría se agrupan distintos movimientos locales, algunos de ellos desprendidos de los partidos tradicionales y otros conformados a partir de iniciativas independientes o de coaliciones entre partidos tradicionales e izquierda. Esta última tiene una presencia muy débil en la escena local: 16 alcaldías en 1988, 12 en 1990 y 13 en 1992. De todas formas el proceso ha contado con una buena base de legitimidad, como lo demuestran los altos índices de participación electoral, en comparación con otras elecciones. La tendencia es a una mayor participación en las elecciones para alcalde que en las de Congreso y presidente de la República. Sin embargo, esa participación ha descendido del 67% en 1988 al 42% en 1992, especialmente en las grandes ciudades" (Velásquez, 1995:296).

³⁸¹ "La elección de alcaldes convirtió al municipio en un frente importante de acción política, por lo cual los partidos y movimientos le prestaron mayor atención. De otro lado, la elección de alcaldes obligó a las organizaciones políticas a elaborar un discurso y una propuesta sobre la ciudad y el municipio, a preocuparse por los problemas locales y por el mejoramiento de la gestión pública" p. 262. Fabio Velásquez, *La descentralización en Colombia*, 1995.

Tabla 81 Filiación política de los alcaldes 1998-2000

| Año | Liberal y conservador | % | Coalición | % | Otros | % | Total |
|-------|-----------------------|------|-----------|------|-------|------|-------|
| 1988 | 770 | 85.9 | 22 | 2.5 | 104 | 11.6 | 896 |
| 1990 | 806 | 89.6 | 23 | 2.6 | 71 | 7.9 | 900 |
| 1992 | 621 | 68.2 | 23 | 2.5 | 266 | 29.2 | 910 |
| 1994 | 809 | 86.4 | 24 | 2.6 | 103 | 11.0 | 936 |
| 1997 | 723 | 78.5 | 54 | 5.9 | 144 | 15.6 | 921 |
| 2000 | 611 | 66.8 | 103 | 11.3 | 201 | 22.0 | 915 |
| Total | 4.340 | 79.2 | 249 | 4.5 | 889 | 16.2 | 5.478 |

Fuente: Registraduría Nacional. No se dispuso de información para todos los municipios.

Aparte del fenómeno de las coaliciones la aparición de movimientos cívicos es uno de los resultados más interesantes pero al mismo tiempo más difíciles de desentrañar³⁸². Comprende muy diversas formas de agrupamientos que tienen en común el mimetizarse y distanciarse de las referencias partidistas para presentarse como opción política frente a la ciudadanía. Es preciso profundizar en el conocimiento de estos movimientos para apreciar su real composición social y política y determinar en qué medida reflejan un comportamiento político independiente y un potencial para la democracia local. El fenómeno genera más preguntas que respuestas. Santana (1998) concluye que la vida política local se “pluralizó”, cumpliendo de este modo con uno de los objetivos explícitos de la reforma. Por ejemplo, en las elecciones de octubre de 1997 ganaron más de 150 alcaldes cívicos y más de 50 coaliciones electorales.

García (2000) examina las cifras de las elecciones del 2000 y menciona que mientras que en 1997 los partidos liberal y conservador obtuvieron el 44.8% y 35.1% respectivamente de las alcaldías municipales en las últimas elecciones pasaron a 39.3% y 28.5%. Este descenso fue aprovechado por las terceras fuerzas que alcanzaron el 21% de las alcaldías y por las coaliciones que aumentaron de 60 a 104 municipios. Con base en estas cifras plantea que "se podría afirmar reafirmar que las elecciones pasadas parecen anunciar el declive del bipartidismo." (García, 2000:8). Sin embargo, señala que hay factores que conducen a reducir el optimismo sobre el fin del bipartidismo. Por una parte, recuerda que en las elecciones de 1992 las terceras fuerzas obtuvieron el 29% de las alcaldías pero en las siguientes elecciones en 1994 redujeron sustancialmente al 9%. De otra parte, las alcaldías ganadas por terceras fuerzas se distribuyen entre 35 partidos y movimientos distintos lo que lo conduce a concluir que no se vislumbra una alternativa fuerte:

"Vistos con algo de detenimiento los resultados de alcaldías municipales, se puede señalar que aunque las terceras fuerzas repuntan en la pelea por las alcaldías municipales, los movimientos que llegan a estos cargos son tan diversos y desarticulados que difícilmente pueden considerarse como alternativas viables al bipartidismo. Así mismo, es central tener presente que la historia parece sugerir que, a pesar del resultado favorable de hoy de las terceras fuerzas, no se puede afirmar que las cartas están echadas en contra de los partidos tradicionales." (García, 2000:8)

³⁸² Gaitán 1992.

Los datos correspondientes a la elección de alcaldes, gobernadores, concejales y diputados en 2007, indicarían que los partidos tradicionales no pierden poder; sobre un total de 1.095 municipios, los partidos tradicionales³⁸³ obtuvieron 922 alcaldías, el 84% del total, y dentro de las restantes 183 corresponden a otros no plenamente identificados 76, muchos de los cuales podrían ser readecuaciones de partidos tradicionales; el único partido situado claramente a la izquierda, el Polo Democrático Alternativo, obtuvo apenas 20 alcaldías. En el caso de las gobernaciones sobre un total de 32 los partidos tradicionales ganaron en 23, equivalente a 72%, el partido verde ganó en 2, los movimientos indígenas y afrocolombianos en 2 y el Polo Democrático en 1, evidenciando también el dominio de los partidos tradicionales. El predominio es mayor en la elección de diputados a las asambleas departamentales, donde obtienen 354 de los 378 diputados en juego (94%) y 9.494 de 10.190 concejales (93%). Después de 25 años de descentralización se observa una mayor competencia interna dentro de los partidos tradicionales y su reconfiguración, pero continua siendo muy reducida la participación de partidos diferentes.

Reducción de prácticas clientelistas de movilización electoral

La información sobre este tema es precaria. La opinión de la mayor parte de los autores que se refieren al tema es que continúan existiendo las prácticas clientelistas, renovadas en muchos casos, pero la evidencia presentada no es suficiente para obtener conclusiones firmes. Los resultados de las encuestas de opinión aplicadas a líderes locales, secretarios de gobierno y expertos en la evaluación del año 2000 realizada por el Departamento Nacional de Planeación (2002), evidencian que el objetivo de reducir el clientelismo es el que menos resultados ha obtenido en comparación con los demás propósitos de la descentralización política pero que de todas formas se han producido transformaciones que indican que entre una tercera parte y la mitad de los municipios se han presentado fenómenos de combate o reducción de estas prácticas.

Ocampo y Ruiz (1991) indican que en 1988 los partidos tradicionales no evaluaron suficientemente el alcance de la elección popular de alcaldes, lo cual permitió cierta participación de movimientos cívicos e independientes. Para 1990, se produjo una reacción de los políticos tradicionales que se fundamentó en prácticas clientelistas, especialmente en el fenómeno del trasteo de votantes. Utilizan como indicador de esta práctica el aumento en el potencial electoral de los municipios, considerando que cuando fue superior al 30% podría suponerse la presencia de la movilización de votantes de otros municipios. La práctica del trasteo de votos incrementa los costos de las campañas y por tanto limita la participación, premiando la capacidad de movilización de recursos. Señalan los autores que los casos de movilización de votantes se observaron en los municipios más ricos pero que al mismo tiempo se dio un descenso en la tasa general de participación, indicando que personas que votaron en 1988 se abstuvieron en 1990. Dugas y otros (1992) señalan que el proceso electoral continúa dominado por prácticas clientelistas y mencionan en particular el traslado de votantes en las elecciones de 1990. Gaitán (1992) considera que las prácticas clientelistas persisten y que incluso se han exacerbado con las prácticas de compra de votos y movilización de votantes pero señala que se han observado casos en los cuales han triunfado candidatos

³⁸³ Partido conservador, partido liberal, partido de unidad nacional, partido cambio radical, movimiento alas equipo Colombia, movimiento convergencia ciudadana, movimiento apertura liberal, partido Colombia democrática y movimiento de salvación nacional. Los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador se han fragmentado en diversas tendencias pero ideológicamente no han cambiado sustancialmente.

opuestos a los poderes políticos tradicionales en ciertas ciudades y regiones. Igualmente, indica que la elección de alcaldes ha permitido cierta renovación y surgimiento de liderazgos locales y la consolidación de figuras políticas que han dado el paso a la política nacional.

Nuevos mecanismos de participación política

Los mecanismos de participación política creados en la Constitución y reglamentados en la ley 134 de 1994 no han sido suficientemente utilizados.³⁸⁴ De acuerdo con datos de la Registraduría nacional del estado civil hasta comienzos de 2001 se habían realizado 35 consultas populares, 11 revocatorias de mandato, de las cuales ninguna prosperó; 53 referendos, todos ellos destinados a aprobar la creación de un nuevo municipio; y dos intentos de iniciativa popular legislativa sin éxito

Tabla 82 Utilización de los mecanismos de participación política

| MECANISMO | NÚMERO DE VECES APLICADO EN TODO EL PAÍS |
|--------------------------------------|--|
| Consulta Popular | 35 |
| Revocatorias del Mandato* | 11 |
| Iniciativas Legislativas** | 2 |
| Referendo | |
| Referendo Constitucional*** | 1 |
| Referendo por Creación de municipios | 53 |

Fuente: Registraduría Nacional

* Ninguna condujo a la revocatoria del alcalde.

** No se consiguieron las firmas requeridas

*** No se consiguieron las firmas requeridas

Mecanismos de sanción o premio electoral

Los datos disponibles indican que si están operando mecanismos de sanción o premio electoral, toda vez que se produce el fenómeno del cambio partidista en las elecciones, varias figuras políticas a nivel local han dado el paso a la política nacional³⁸⁵ y en un número grande de municipios se han reelegido alcaldes. Gaitán (1992a) indica que la política local ha permitido la aparición de figuras políticas que han dado el paso a la política nacional. Londoño (1997) destaca la revocatoria del mandato y la moción de observación por su potencial pero señala que su aplicación es limitada por una normatividad restrictiva.

Santana (1994) señala que la descentralización ha sido un instrumento para promover nuevos liderazgos y nuevas alternativas. Castro (1998) menciona la idea de la existencia

³⁸⁴ Kure, Sánchez y Querubín (1997) señalan que se han creado múltiples canales de participación ciudadana como instrumentos de la apertura democrática pero que la intención normativa no coincide con los resultados prácticos. Indican que después de tres años de aprobada la ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación, no se ha presentado ninguna iniciativa legislativa popular ni se ha realizado ningún plebiscito. Se han impulsado solamente cinco revocatorias de mandato, ninguna de las cuales ha prosperado, se han realizado siete consultas populares, solamente una de las cuales ha sido aprobada, y se han realizado 20 referendos con el objeto de aprobar la creación de un nuevo municipio.

³⁸⁵ Dentro de los casos más destacados se encuentran el Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) que había sido alcalde de Bogotá y el presidente Álvaro Uribe (2002-2010), que había sido gobernador de Antioquia.

de una escuela³⁸⁶ de la democracia a nivel local es uno de los argumentos en favor de la descentralización. Entre 1988 y 1994 en 316 municipios se ha reelegido alcaldes, en 14 de ellos han repetido dos alcaldes y en 20 tres alcaldes. Estos datos indican que existe un reconocimiento de la gestión de los alcaldes que conduce a la población a elegirlos nuevamente.

Tabla 83 Reelección de alcaldes

| REELECCIÓN | NÚMERO DE MUNICIPIOS |
|---------------------------------------|----------------------|
| 1 Alcalde ha sido electo dos veces | 282 |
| 2 Alcaldes han sido electos dos veces | 14 |
| 1 Alcalde ha sido electo tres veces | 20 |
| TOTAL | 316 |

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, elaboración del autor

2. Democracia participativa

Desafortunadamente no existe ningún sistema estadístico continuo sobre la democracia participativa, pero la baja participación y el reducido conocimiento de los espacios es una constante, según las diversas encuestas disponibles, como puede verse en algunos ejemplos mencionados en la tabla siguiente. De acuerdo con la encuesta sobre cultura política del DANE³⁸⁷ para el año 2008, el único espacio de participación con un nivel de conocimiento por parte de los ciudadanos fueron las Juntas de Acción Comunal. El 25% de los entrevistados manifestó haber participado alguna vez en alguno de los espacios sobre los cuales se les consultó, pero el DANE incluyó el referendo³⁸⁸ como opción de respuesta en esta pregunta, lo cual pudo haberse inflado el resultado, y tampoco precisó un límite de tiempo para dicha participación. En la mayoría de los casos, dejando de lado las Juntas de Acción Comunal y las asociaciones de padres de familia en las instituciones educativas, la proporción de ciudadanos que manifiesta haber participado en alguno de los espacios sobre los cuales se les consultó no supera el 3% y en muchos casos ni siquiera el 1%. La política de descentralización no fijó metas cuantitativas sobre la participación, aunque la Constitución colombiana propone promover la participación de “todos” en los asuntos públicos, y no es fácil definir un parámetro de aceptación generalizada; de hecho, algunos analistas consideran que lo importante es la participación cualificada de grupos selectos de personas y no tanto la participación masiva. Sin embargo, es evidente que la gran mayoría de los ciudadanos (97% y más), no tiene información sobre la gestión pública, no conoce los espacios de participación, nunca ha asistido a alguno de ellos y no ejerce ningún tipo de control sobre la gestión de los municipios. Es claro que no se ha cumplido con uno de los grandes propósitos de la reforma descentralizadora.

³⁸⁶ "las entidades territoriales son ahora escuela de democracia en la que aprenden todos los actores del proceso político, en las que se está formando la nueva clase dirigente política y administrativa del país, y en las que es posible estructurar opciones o alternativas de poder distintas de las que siempre se han puesto a prueba". (Castro, 1998:21).

³⁸⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Esta es la única encuesta pública con una muestra representativa para el país que incluye algunas preguntas sobre la participación ciudadana. Disponible en www.DANE.gov.co.

³⁸⁸ En un momento en el cual se acababa de realizar un referendo promovido por el gobierno central y que fue objeto de amplio debate en los medios de comunicación, una proporción importante de ciudadanos había participado, con lo cual se pudieron distorsionar los resultados.

Tabla 84 Niveles de participación ciudadana

| |
|---|
| Participación en Bogotá. Los niveles de participación en los espacios consultados son muy bajos. Con excepción de las juntas de acción comunal que tienen un 7% de participación y de las asociaciones de padres de familia con 6%, en ningún otro caso se alcanza el 2% y buena parte está en 1% o por debajo. Estos datos estarían mostrando que la gran mayoría de los bogotanos no se vincula a espacios donde se podría pedir cuentas y obtener rendición de cuentas por parte de las entidades públicas distritales. La encuesta, sin embargo, no indagó sobre las actividades de los ciudadanos en cuanto a búsqueda de información y petición de cuentas. Bogotá Como Vamos 2008 |
| Cartagena Como Vamos: La participación es muy baja, el porcentaje máximo lo obtienen las juntas de acción comunal, los frentes de seguridad de los barrios y las asociaciones de padres de familia con 3%. |
| Medellín Como Vamos. El espacio de participación más conocido es la junta de acción comunal con 55%, pero solamente participa el 6%. Le siguen en orden de importancia las asociaciones de padres de familia, con un conocimiento de 46%, y una participación de 4%. Los demás espacios son muy poco conocidos: las juntas administradoras locales por el 19%, el presupuesto participativo por el 10%, el consejo de planeación por el 7%, el comité de control social de los servicios públicos por el 5%. Igualmente, la participación en estos últimos espacios es mínima, como máximo el 1% de la población. |
| Actividad política en Bogotá. La encuesta bienal de culturas 2007 consultó sobre una lista de actividades indagando si la persona realizó alguna durante los últimos doce meses. Dejando de lado las elecciones, las actividades son reducidas; el 13% manifestó haber asistido a una reunión política en su localidad, el 11% a una manifestación política o protesta organizada de cualquier estilo, el 10% ha firmado peticiones colectivas, el 6% ha prestado servicios en un comité de alguna organización local, el 5% ha llamado a un programa de opinión en radio, el 4% ha instaurado una tutela y el 3% ha escrito una carta a un periódico o revista. Secretaría de Cultura de Bogotá, Encuesta bienal de cultura, 2007- |
| Participación Bogotá 2003. La encuesta de cultura política en Bogotá realizada en 2003, muestra claramente que apenas entre un 15% y un 25% ³⁸⁹ de la ciudadanía conoce los espacios o mecanismos de participación existentes; el más conocido es la revocatoria del mandato y el menos conocido el comité de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios. Pero el conocimiento de esta grupo de ciudadanos no implica necesariamente participación; los dos espacios con mayor vinculación de los ciudadanos son el gobierno escolar con 5.7% y los encuentros ciudadanos con 4.9%. |
| Encuesta de los CSIR: Arauca, Montería, Neiva y Sincelejo. El nivel de conocimiento de los espacios de participación sobre los cuáles se consultó es de 20% en promedio, encontrándose el mayor valor en Neiva con 23,9%, pero los niveles promedio de participación son muy bajos, en promedio de 0,8%. |

Fuente: Corporación Transparencia por Colombia (2009).

Obviamente se han identificado experiencias de municipios donde se han adelantado procesos participativos muy relevantes, algunos promovidos por las administraciones públicas otros por organizaciones de la sociedad civil (Velásquez y González); sin embargo, se trata de las excepciones que confirman la regla de una democracia participativa bastante débil, situación que es común en América Latina³⁹⁰.

³⁸⁹ Se trata en cualquier caso de un número grande de personas; el problema con este tipo de preguntas, cómo hemos señalado antes, es que se presta para que mucha gente escoja una opción sin que necesariamente conozca o participe, y dado que no hay mecanismos de control no es posible verificar el grado de respuestas incorrectas.

³⁹⁰ “Pero a partir de mediados de los años ochenta, ha aparecido una brecha enorme entre la retórica y la realidad de la participación ciudadana en los gobiernos locales de América Latina. En consecuencia, el nivel real de participación no es superior al encontrado en otras regiones con niveles de vida comparables. La falta de continuidad ha sido una característica común de las iniciativas de participación ciudadana por todo el sub-continente. La movilización ciudadana se hizo con frecuencia en base a reivindicaciones específicas, enfrentándose así a disminuciones significativas en los niveles de participación una vez logrados los objetivos. (Nickson, 2000: 15)

3. Capacidad de gobierno

Un propósito principal de la reforma descentralizadora fue aumentar la capacidad de gobierno y de administración de las entidades territoriales, y como consecuencia de esto del Estado en su conjunto. Se esperaba con esta mayor capacidad ofrecer en todo el país, pero especialmente en aquellos territorios que presentaban mayores atrasos y problemas de orden público, instrumentos para satisfacer las demandas ciudadanas y disminuir las protestas sociales de diversa naturaleza; igualmente, se estableció que la descentralización debería contribuir a reducir el conflicto armado, especialmente la presencia guerrillera, en la medida en que le restaba base social y justificación a los grupos subversivos. Este propósito, como veremos, fue ingenuo y sobredimensionado, considerando que la guerrilla tenía propósitos no solamente reactivos sino un proyecto político de búsqueda del poder, que se alimentaba de fuentes de ingresos muy grandes, y que se desarrolló paralelamente una estrategia paramilitar anti-subversiva pero vinculada al narcotráfico y con propósitos de dominación territorial y económica. Por tanto, la capacidad de gobierno de muchas entidades territoriales se vio limitada no por factores propios del diseño de la descentralización, sino por la evolución de poderes económicos, políticos y militares en los territorios que retaron la institucionalidad del Estado en su conjunto; baste recordar que los paramilitares se jactaron de controlar la tercera parte del congreso nacional, lo cual se ha venido ratificando con las investigaciones de la corte suprema de justicia. De otra parte, las condiciones básicas de gobierno, solo pudieron restablecerse en la totalidad de municipios con base en una política nacional de seguridad que tuvo como una de sus metas garantizar la presencia permanente de la policía en todos los municipios del país.

La reforma descentralizadora aumentó sustancialmente la capacidad de gobierno y de administración de las entidades territoriales en el sentido de la disponibilidad de mayores recursos financieros e instrumentos para proveer bienes y servicios a sus habitantes. Como mostramos en el capítulo anterior esto ha permitido que muchos municipios hayan incrementado sustancialmente las coberturas en servicios de educación, salud, acueducto y alcantarillado, así como la oferta de servicios en otros sectores donde se les han asignado competencias. Adicionalmente, los departamentos y municipios han podido conformar unos aparatos administrativos, formular planes de desarrollo e implementarlos mediante los presupuestos y proyectos de inversión. Esta mayor capacidad de gobierno ha llevado a que en muchos municipios del país se hayan podido atender las demandas ciudadanas, hayan disminuido los conflictos derivados de la insuficiente o mala calidad de los servicios, y haya aumentado la legitimidad de las autoridades locales³⁹¹.

El proceso revivió³⁹² las administraciones públicas en los municipios medianos y pequeños que ahora cuentan con unos recursos básicos y constantes que les han permitido adelantar una mínima gestión local, independientemente de los recursos adicionales que puedan conseguir con los departamentos y la nación.³⁹³

³⁹¹ "los departamentos y municipios han ganado en gobernabilidad, concepto que cada día tiene mayor importancia porque se refiere a la capacidad de sus autoridades para tomar las decisiones que les permitan ejercer sus atribuciones y resolver los problemas que deben atender" (P. 21, Castro 1998)

³⁹² "Fiscalmente el traslado del IVA ha sido redentor y vivificante para la mayoría de los municipios, eso no se puede negar, pero ciertamente no son suficientes los recursos que les asignaron." (p. 83, Holguín Sardi, Carlos. Evaluación de la descentralización. En Confecámaras 1989).

³⁹³ Maldonado (1994). El proceso de descentralización en municipios pequeños de Cundinamarca.

Para Santana (1996) la institucionalidad local y regional se ha convertido en una fuente de estabilidad institucional democrática. La descentralización democrática en vez de resquebrajar el país es un factor de vitalidad de las instituciones y de gobernabilidad del Estado. Esta legitimidad proviene de la existencia de instituciones construidas sobre la participación ciudadana. Velásquez (1997) señala que hay diversas “razones” que permiten sostener que la descentralización ha tenido un impacto positivo en la gobernabilidad. Entiende por gobernabilidad la capacidad de “poner efectivamente en juego las energías del cuerpo social para lograr ciertas metas, sin contravenir al tiempo ciertas reglas consensuales del juego político (que en el caso de la democracia significa no recortarla, condicionarla o suprimirla sustituyéndola por formas autoritarias): establecer reglas de juego que permitan a las oposiciones actuar con lealtad a un conjunto de agreements on fundamentals que son la esencia del mantenimiento de ese juego.” (Rial 1988, citado por Ungar, 1993, p. 11). Londoño (1997) plantea que la elección de alcaldes aumentó la gobernabilidad: “...logró realmente reconstruir la gobernabilidad, al permitir que el nivel territorial fuese un espacio real para dirimir los conflictos políticos. Cuando a ello se le suma la transferencia de recursos y el aumento de las competencias se logra que sea además un lugar real para la atención y solución de los problemas de la gente.” Santana (1998) sostiene que ha aumentado la gobernabilidad. Contrario a lo previsto por Carlos Lleras Restrepo quien señaló que el país sería ingobernable, según Santana (1996) resultó todo lo contrario. El ejemplo más claro se encuentra durante la administración Samper (1994-1998), cuando a pesar de la aguda crisis del gobierno nacional los departamentos y municipios mantuvieron la estabilidad institucional.

No hay suficiente información para responder adecuadamente la pregunta sobre los efectos de la descentralización en los conflictos sociales derivados de la mala provisión de los servicios públicos y sociales. Parecería que efectivamente si han disminuido las protestas ciudadanas pero no es posible atribuir completamente este resultado al proceso de descentralización. Bonilla (2001) presenta la siguiente información sobre la protesta social.

Tabla 85 Evolución de la protesta social 1986-1997

| Año | No total de protestas sociales rurales | Paros cívicos rurales | No total de protestas sociales urbanas | Paros cívicos urbanos | No total de protestas sociales | Total paros cívicos |
|------|--|-----------------------|--|-----------------------|--------------------------------|---------------------|
| 1986 | 74 | 2 | 86 | 21 | 160 | 23 |
| 1987 | 119 | 8 | 208 | 53 | 327 | 61 |
| 1988 | 54 | 1 | 151 | 35 | 205 | 36 |
| 1989 | 46 | 2 | 78 | 19 | 124 | 21 |
| 1990 | 59 | 4 | 72 | 17 | 131 | 21 |
| 1991 | 41 | 8 | 5 | 3 | 46 | 11 |
| 1992 | 65 | 1 | 86 | 21 | 151 | 22 |
| 1993 | 58 | 7 | 100 | 23 | 158 | 30 |
| 1994 | 48 | 5 | 110 | 9 | 158 | 14 |
| 1995 | 41 | 1 | 105 | 4 | 146 | 5 |
| 1996 | 109 | 9 | 151 | 13 | 260 | 22 |
| 1997 | 69 | 0 | 78 | 5 | 147 | 5 |

| Año | No total de protestas sociales rurales | Paros cívicos rurales | No total de protestas sociales urbanas | Paros cívicos urbanos | No total de protestas sociales | Total paros cívicos |
|-------|--|-----------------------|--|-----------------------|--------------------------------|---------------------|
| Total | 783 | 48 | 1.230 | 223 | 2.013 | 271 |

Protesta social incluye: petitorios, amenaza de paro, movilización, éxodo, tomas, paros agrarios, paros cívicos y otras formas. Fuente: Bonilla, Guido (2001)

Considera Bonilla que se ha presentado una tendencia a la disminución de la protesta social y a la utilización de estrategias blandas. Esto podría deberse al proceso de descentralización y a las medidas participativas pero también, y principalmente en opinión del autor, a “la violencia política que ha neutralizado y desarticulado las estrategias duras de la protesta social en el país.”

El total de paros cívicos, máxima expresión de la protesta cívica y según la experiencia política la modalidad que eventualmente garantiza resultados en materia de negociación con las autoridades, registrados entre 1986 y 1997 es de 290, contando los paros agrarios, cifra inferior a la registrada por Santana en los años 1971 a 1985. “Si tenemos en cuenta que el 86% de los paros cívicos se organizaron entre 1986 y 1993, nos damos cuenta que a partir de 1994, como estrategia dura ésta se debilita hasta casi desaparecer de la protesta social en Colombia, en un proceso simultáneo al de la generalización, a partir de ese mismo año, de la estrategia paramilitar y del conflicto armado en general.” (p. 17). Para este autor la causa principal se encuentra en la violencia política y no en los efectos de la descentralización pero como él mismo lo plantea, se trata de una hipótesis por explorar, teniendo en cuenta las enormes diferencias en la situación de los municipios.

La información sobre los motivos de la protesta social entre 1986 y 1997 muestra la siguiente distribución: relacionadas con protección de derechos humanos y contra la guerra (23%); vinculadas con la crisis agraria (17%); por deficiencia en servicios públicos domiciliarios (15%); por deficiencias en educación y salud (13%); por deficiencias en infraestructura, especialmente vial, (10%); por una mejor gestión local (4.8%); y por otras razones, (17.2%). Estos datos evidencian que decrecen las protestas ciudadanas relacionadas con asuntos de competencia local y aumentan las presiones sobre competencias del orden nacional. Sin embargo, es preocupante que todavía el 38% de la protesta social se dirija al gobierno local teniendo en cuenta su fortalecimiento político y administrativo.

Tabla 86 Distribución de la protesta social entre asuntos locales y nacionales

| Años | Asuntos locales | Asuntos nacionales |
|-----------|-----------------|--------------------|
| 1986-1987 | 55.0 | 45.0 |
| 1988-1989 | 53.7 | 46.3 |
| 1990-1991 | 38.1 | 61.9 |
| 1992-1994 | 43.8 | 56.2 |
| 1995-1997 | 38.3 | 61.7 |

Fuente: Bonilla, Guido (2001)

El conflicto armado

El proceso de descentralización se vio acompañado de un aumento en la intensidad del conflicto armado y la presencia guerrillera y de grupos paramilitares, especialmente hasta 2002, cuando como consecuencia de una política nacional de seguridad se limita sustancialmente el accionar de estos grupos. Muy probablemente no podía atribuirse a la descentralización como objetivo contribuir a la disminución del conflicto, como lo plantearon algunos autores³⁹⁴. Por el contrario, la gestión territorial se ha convertido en otro escenario de la confrontación armada. Si la descentralización no ha logrado disminuir el conflicto armado, por el contrario la gestión de las administraciones locales se ha visto afectada y el proceso democrático restringido seriamente en muchos municipios del país³⁹⁵. Según Bonilla, entre 1995 y 1997 la guerrilla asesinó 20 alcaldes, secuestró 32 y tenía seriamente amenazados a 56 más. Los grupos armados obstaculizaron las elecciones de 1997 en muchos municipios del país mediante presiones, asesinatos, amenazas y secuestros, incluyendo funcionarios de la organización electoral e incluso de la OEA. En total 110 candidatos fueron asesinados y después de las elecciones cada 30 días ha muerto un alcalde. Adicionalmente, 359 candidatos a Alcaldías se vieron obligados a retirarse, en una situación que dejó 22 municipios sin aspirantes, y provocó la renuncia de 1.520 listas a los concejos municipales, aproximadamente 6.000 candidatos. Esta situación condujo a que más de 20 municipios eligieran sus mandatarios con menos de 20 votos en cada una de sus poblaciones.

El país enfrentó una estrategia específica de las fuerzas guerrilleras para intimidar y controlar el poder local, como elemento de una estrategia general de guerra que tiene componentes económicos, militares y políticos. Esta estrategia apunta claramente a debilitar la democracia local, a eliminar la presencia del Estado nacional y a crear territorios donde en la práctica la guerrilla es el poder local. La aplicación sistemática de esta estrategia se traduce en múltiples acciones violatorias de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario: obstrucción al proceso electoral mediante diversos instrumentos, incluyendo el asesinato de candidatos; asesinatos, secuestros y amenazas

³⁹⁴ Gaitán (1988) indica que la elección popular de alcaldes generó la expectativa de que podría contribuir a una reducción del conflicto armado en favor de esquemas civiles de resolución de conflictos, pero que no se ha cumplido en la práctica. Esto se debe al hecho de que la reforma enfrenta deficiencias estructurales del Estado que no puede resolver y por el contrario la obstaculizan y limitan su potencial. Señala que, paradójicamente, la reforma municipal ha tenido como telón de fondo la propensión hacia el militarismo y la consolidación de una guerra sucia. En este contexto la primera elección de alcaldes se vio afectada por la escalada de la violencia y la pérdida de capacidad del Estado para mantener el monopolio de la fuerza. Desde 1986 aumentaron los atentados y asesinatos contra alcaldes, candidatos a alcaldes, concejales y candidatos a concejales según la información de prensa y las estadísticas del CINEP sobre derechos humanos. Después de seis años de expedida la reforma considera Gaitán (1992) que en materia de paz el proyecto no ha logrado sino muy parcialmente su cometido. Por una parte destaca que se adelantaron procesos de paz con algunos grupos como el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT, pero que su incorporación a la vida civil ha sido traumática. Igualmente, la aparición y participación de nuevas fuerzas políticas se han enfrentado a un clima de violencia y persecución. Se han abierto ciertas posibilidades para nuevas fuerzas políticas pero la estructura excluyente del régimen continua siendo un obstáculo sustancial. En todo caso, para la autora, el eje continúa siendo la relación entre las reformas y el proceso de paz. La fórmula primordial es reformar y descentralizar para pacificar, con lo cual anticipó el título del libro de Jaime Castro publicado en 1998.

³⁹⁵ "La exposición e ilustración de los casos que se han presentado acerca de una de las formas en que se manifiesta la violencia política de Colombia, evidencian la necesidad de evaluar las expectativas que despertó la descentralización y, en particular, la EPA, en un contexto donde no se pierdan de vista las deficiencias estructurales del Estado y las características esenciales de la crisis política nacional. La reforma de las instituciones locales y la consagración del voto directo y popular para elegir alcaldes, amplía formalmente los espacios donde es posible participar y decidir, y donde es factible propiciar la concertación política. Pero, para que la reforma avance y se profundice como instrumento capaz de contribuir a la reconciliación nacional y la pacificación, debe hacer parte orgánica de un proyecto más amplio de transformación del Estado o de la sociedad." (Gaitán, 1992:84).

a alcaldes, concejales y funcionarios; desplazamiento de alcaldes que no pueden gobernar dentro de sus territorios; daños a instalaciones municipales; destrucción de cuarteles de policía; obstáculos e interferencias a la gestión municipal, tanto en la recolección de ingresos como en la asignación de recursos, la contratación y el nombramiento de funcionarios. Esta situación se agrava por la respuesta paramilitar que ha adoptado una estrategia similar a la de la guerrilla y ha copiado buena parte de sus tácticas, aplicándolas con una sevicia y crueldad aún mayor.

La magnitud de la violencia causada por los grupos guerrilleros y paramilitares se sintetiza, con la información disponible hasta el momento, en la siguiente tabla. La lectura de las cifras allí presentadas muestra con claridad la magnitud de la problemática que enfrentan los alcaldes, concejales y administraciones locales.

Tabla 87 Indicadores de violencia sobre los gobiernos municipales

| ASPECTO | DATOS |
|--|--|
| Alcaldes asesinados | 157 alcaldes asesinados entre 1986 y 2002 9 alcaldes asesinados por año 1 alcalde es asesinado cada 40 días 19 alcaldes fueron asesinados en el año 2000 |
| Alcaldes amenazados | 554 alcaldes amenazados en 2002 51% de los alcaldes amenazados 131 alcaldes despacharon desde la capital en 2002 22 alcaldes fueron obligados a renunciar 7 departamentos tienen todos sus alcaldes amenazados |
| Alcaldes secuestrados | 253 alcaldes secuestrados entre 1993 y 2003 23 alcaldes son secuestrados cada año cada 15 días un alcalde es secuestrado |
| Concejales | 420 concejales asesinados entre 1986 y mayo de 2003 23 concejales asesinados por año 424 concejales secuestrados entre 1993 y junio de 2003 38 concejales secuestrados por año |
| Funcionarios municipales | 529 funcionarios asesinados entre 1986 y mayo de 2003 |
| Ex alcaldes asesinados y secuestrados | Entre 1995 y 2003 64 ex -alcaldes fueron asesinados y 139 secuestrados. |
| Candidatos asesinados | Entre 1986 y 2003, 108 candidatos a la alcaldía fueron asesinados y 94 candidatos a Concejo Municipal |
| Ataques a poblaciones | Entre 1993 y 2002 se realizaron 497 incursiones armadas contra poblaciones. 309 ataques urbanos 806 acciones violentas contra poblaciones 49 incursiones contra poblaciones por año 30 tomas y ataques urbanos por año 7 acciones violentas por mes cada 5 días ocurre un ataque a poblaciones 284 municipios afectados 26% municipios afectados |
| Municipios sin presencia de la policía | 162 municipios no tienen servicio de policía 54 de estos 162 no tienen porque las instalaciones fueron destruidas 25 de estos no tienen por la amenaza guerrillera |

| ASPECTO | DATOS |
|---|--|
| Ataques a infraestructura e instalaciones municipales | 638 ataques a instalaciones e infraestructura municipal entre 1993 y 2002. 53 ataques por año en promedio 279 municipios afectados 26% de municipios del país afectados |

Fuente: Ballesteros (2003)

Legitimidad de los alcaldes

Existe una opinión mayoritaria que considera que efectivamente los alcaldes son más legítimos, lo cual se deriva obviamente del hecho de ser nombrados frente a una situación previa de designación por parte de los gobernadores. Adicionalmente se considera que el volumen de la votación por alcaldes ratifica su legitimidad entre la población. Gaitán (1991) señala que la elección ha cambiado sustancialmente las condiciones del ejercicio del cargo. Los alcaldes nombrados eran pasajeros y en muchos casos cumplían primordialmente un papel de peones del clientelismo. La elección de los alcaldes ha generado una situación favorable para la gestión y propiciado un mayor encuentro entre los gobernantes y sus comunidades. Igualmente señala que los alcaldes se han convertido en protagonistas políticos, mediante acciones como la creación de la federación de municipios y la realización de múltiples encuentros nacionales y regionales.

La encuesta sobre cultura política en Colombia (LAPOP, 2010) señala que la confianza en los alcaldes y concejos municipales en Colombia está en uno de los niveles más altos del continente; en 2004 el nivel de confianza en los alcaldes era de 55,2% y en 2009 de 51,2%, pero con variaciones, dado que en 2008 llegó a un máximo de 58,8. Con relación a los concejos municipales la confianza pasó de 50,9% a 40,8%. No disponemos de datos para un período más largo que permitiera medir la evolución durante el proceso de descentralización pero estos datos podrían estar reflejando: a) Un reconocimiento mayor de la gestión de alcaldes y concejos con relación al contexto latinoamericano, quizá debido a una mayor profundización de la descentralización local en Colombia; b) La presencia de un porcentaje grande de ciudadanos que no se encuentran satisfechos. Este último hecho se relaciona con otro dato preocupante para los gobiernos locales; durante los últimos años y en particular en 2009, la confianza en la gobernación y en el gobierno nacional es superior. En 2009 mientras que la confianza es 51,2% con relación a la alcaldía, es de 61,9% con respecto a las gobernaciones y de 62,2% con relación al gobierno nacional.

En 2009 el 54,9% de los ciudadanos entrevistados manifestó estar satisfecho con los servicios públicos municipales, una ligera disminución con relación a 2004 cuando el resultado fue 57,6%; plantea LAPOP que Colombia se encuentra dentro de los países con mayor satisfacción de sus ciudadanos con relación a los servicios locales, superada solamente por Brasil, República Dominicana y Ecuador. La satisfacción en 2009 es mayor en la zona urbana con 57,5% frente a 52,5% en la zona rural; por regiones el mayor nivel de satisfacción se encuentra en Bogotá con 59,3% y el menor en la Costa Atlántica (51,6%) y Pacífica (52,1), reflejando el peor desempeño municipal en estas regiones. Sin embargo, aún así es preocupante que en Bogotá el nivel de satisfacción sea tan bajo. La mayor satisfacción se encuentra con los servicios de electricidad y educación (por encima de 64%) y la menor con el servicio de salud con 55,3%.

El estudio exploró las relaciones entre la satisfacción con los servicios locales y cinco pilares de la estabilidad democrática (apoyo a la democracia en general, apoyo al derecho a participar, tolerancia política, legitimidad institucional y confianza interpersonal) encontrando una relación positiva solamente con la legitimidad institucional.

Capítulo 12. Conclusión

El proceso de descentralización territorial en Colombia generó muchas expectativas y se le fijaron numerosos objetivos a alcanzar. Tal como hemos visto en los capítulos anteriores se observan resultados muy diferentes en cuanto al desempeño de los departamentos y municipios; mientras que algunos han logrado coberturas de los servicios elevadas, reducción de los niveles de pobreza por necesidades básicas insatisfechas y promoción de la participación ciudadana³⁹⁶, otros no han mejorado las condiciones de vida de su población, encontrándose casos extremos de departamentos y municipios que entre los últimos censos (1993 y 2005) aumentaron sus niveles de pobreza o casi no los redujeron, a pesar de la disponibilidad de recursos financieros. Esto nos lleva a concluir que el diseño de la descentralización ha creado las condiciones básicas para que la gestión territorial pueda alcanzar buena parte de los objetivos fijados y que los factores que limitan el desempeño de la mayoría se encuentra en la gestión efectiva y las condiciones de contexto que la determinan³⁹⁷.

El modelo de descentralización territorial creó unas condiciones básicas para que las entidades territoriales obtengan resultados en cuanto a la provisión de bienes y servicios a su población, con énfasis en los sectores de educación, salud y agua potable, y en la población más pobre. Igualmente, el modelo ofrece condiciones para profundizar en la participación de los ciudadanos, tanto en la conformación de sus gobiernos como en las distintas fases de la gestión pública.

En materia de ordenamiento territorial, la Constitución y las leyes han consolidado a los departamentos como nivel intermedio y a los distritos y municipios como el nivel local de gobierno y de administración, pero al mismo tiempo, previendo la necesidad de figuras más flexibles para la prestación de determinados servicios o ejecución de proyectos, se crearon las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y los convenios entre departamentos, así como la conformación de comunas y corregimientos en todos los municipios del país. Igualmente, la Constitución determina que podrán crearse regiones administrativas y de planificación, provincias, y regiones como entidades territoriales, aunque estas figuras no han sido reglamentadas. Desde la Constitución de 1991 no ha existido ningún movimiento regional o compromiso político fuerte con la creación de regiones y provincias, salvo la reciente iniciativa de la región Caribe³⁹⁸.

Las entidades territoriales tienen competencias importantes en los servicios de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, donde las normas han precisado con detalle la distribución entre los tres niveles de gobierno, así como en ordenamiento físico del territorio, y una responsabilidad básica en materia de infraestructura vial en

³⁹⁶ Es probable que los municipios que presentan un mejor desempeño hubieran podido alcanzar aún mayores impactos con su gestión, pero no es posible saberlo a ciencia cierta con la información disponible, pero la observación de las tendencias generales nos muestra que con el mismo diseño de la descentralización es posible conseguir resultados mejores.

³⁹⁷ “El análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de esta segunda función de producción, para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones.” (Meny, 1992:94).

³⁹⁸ Promovida por políticos y líderes de la región Caribe para lo cual se introdujo en votación para Presidente de 2010 una consulta informal sobre la conveniencia de su creación, que obtuvo una gran mayoría.

sus territorios, en cultura, recreación y deporte. Igualmente tienen responsabilidades complementarias, en algunos casos marginales, en atención a población vulnerable, vivienda, servicios públicos domiciliarios, ambiente, desarrollo agropecuario y promoción del desarrollo económico local. Para prestar estos servicios cuentan con una combinación de recursos tributarios propios, de transferencias del sistema general de participaciones y de regalías, y tienen la posibilidad de acceder al crédito para financiar proyectos de infraestructura; en particular, el sistema de transferencias automático, complementado con las regalías, ha garantizado un fondo importante y permanente de recursos para financiar los sectores prioritarios en la lucha contra la pobreza, según los mandatos constitucionales. Las entidades territoriales recibieron en 2008 una proporción cercana al 34% de los ingresos corrientes de la Nación y ejecutaron cerca de dos terceras partes del total de la inversión pública del país.

En materia política, los ciudadanos eligen a sus alcaldes y gobernadores y a los diputados y concejales de asambleas y concejos para períodos fijos de cuatro años. Los gobernadores y alcaldes tienen la responsabilidad de realizar una gestión pública participativa y una de las competencias constitucionales de los municipios es promover la participación ciudadana. Adicionalmente la ley ha establecido mecanismos de democracia directa como la consulta y el referendo y un conjunto amplio de espacios y mecanismos de participación ciudadana, tanto sobre la gestión y la planeación en su conjunto de los territorios como en cada uno de los sectores. Por tanto, las entidades territoriales tienen una obligación expresa con la democracia participativa y directa y los ciudadanos un conjunto de derechos.

Todo lo anterior ha conformado un conjunto de incentivos positivos para una gestión territorial comprometida con el logro de los objetivos. Obviamente existen deficiencias en algunos aspectos del diseño institucional de la descentralización:

- La distribución de competencias entre niveles de gobierno se ha realizado por fuera de una ley orgánica de ordenamiento territorial integral lo cual no ofrece suficiente estabilidad jurídica ni claridad a las entidades territoriales y a la ciudadanía, sobre sus responsabilidades.
- Dentro de la ley orgánica actual sobre competencias y recursos se estableció una distribución detallada entre niveles de gobierno solamente en educación y salud. En los demás sectores la distribución se realiza en múltiples leyes ordinarias, con problemas de claridad, de precisión en la delimitación y de adecuada financiación. Adicionalmente, no se han definido metas de resultado claras con indicadores verificables, lo cual conduce a que en la gran mayoría de competencias a cargo de las entidades territoriales no se disponga de parámetros para hacer seguimiento y evaluar su gestión.
- No se han distribuido claramente las competencias en temas críticos como la superación de la pobreza extrema, la atención a grupos vulnerables y en especial a la población desplazada, ni se han precisado las fuentes de financiación. En estos y otros casos la Nación presiona para que las entidades territoriales financien competencias principalmente nacionales o imprecisas.
- Los recursos de regalías no están articulados a los propósitos del sistema general de participaciones, con lo cual se dispersa la estrategia nacional de financiación de los servicios territoriales; además, estos recursos se distribuyen en forma inequitativa entre los territorios lo cual genera diferencias muy grandes en su capacidad fiscal para financiar las obras y servicios a su cargo.

- No existe desde la nación un sistema de control administrativo integrado sobre los recursos de SGP y de regalías; adicionalmente no se cuenta con un balance sobre su eficacia y pertinencia, no son suficientemente transparentes y no están adecuadamente articulados con esquemas de control social.
- Los sistemas de información sobre resultados de la gestión de las entidades territoriales continúan siendo precarios y no ofrecen información adecuada y suficiente sobre los impactos en los sectores y finalidades a su cargo; igualmente, no se producen informes de seguimiento y evaluación relevantes sobre el desempeño de las entidades territoriales³⁹⁹.
- La descentralización territorial no cuenta con una entidad de alto nivel responsable de la formulación y seguimiento de las políticas en la materia; el tema continúa en manos de dependencias de tercer nivel, reflejando quizá el escaso interés de los gobiernos nacionales. Se carece igualmente de un espacio de articulación de la política de descentralización entre niveles de gobierno y con la sociedad civil.
- La promoción de la participación ciudadana ha carecido de un compromiso político serio por parte del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales; las normas de participación en su gran mayoría se han quedado escritas, y no hay un responsable en la nación comprometido con su revisión, con el seguimiento a la gestión territorial y con la profundización de la democracia local.

Sin embargo, aún con estas limitaciones en el diseño, los departamentos, distritos y municipios cuentan con autoridad política, responsabilidades en prestación de servicios y recursos financieros⁴⁰⁰ para adelantar una gestión que resuelva problemas básicos de sus habitantes, mediante un modelo participativo y transparente. Si no lo hacen, esto se debe a una gestión deficiente que puede deberse tanto a problemas de capacidad de gestión como de prácticas clientelistas y corruptas. Existe una tendencia entre los analistas a explicar los malos resultados de la descentralización por la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales, posición que es asumida también en los planes de desarrollo nacionales sobre la materia. Este es un tema, sin embargo, sobre el cual no existe una estadística adecuada ni estudios sistemáticos, lo cual dificulta obtener conclusiones suficientemente sustentadas, pero el análisis presentado en este trabajo nos muestra que municipios de diferente tamaño y condiciones institucionales han logrado obtener resultados positivos. En la medida en que existe un compromiso con una gestión eficiente y honesta al servicio de los ciudadanos, las administraciones municipales han buscado los medios para superar los problemas institucionales y de capacidad que limitan su gestión.⁴⁰¹ De este modo, la capacidad de gestión el lugar de ser una variable que explica el desempeño se convierte a su vez en una variable dependiente de dicho desempeño.

³⁹⁹ El Indicador de Desempeño Integral de los Municipios, elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación es un ejercicio interesante, pero no ofrece información sobre resultados sectoriales, que es lo más relevante.

⁴⁰⁰ La situación con las regalías ha mostrado claramente que el problema principal no es la carencia de recursos financieros.

⁴⁰¹ Este planteamiento fue examinado con detalle en el estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación y el Banco Mundial (Fiszbein, 1997) sobre la capacidad de gestión de los gobiernos locales, con base en el cual se hizo una crítica a los enfoques tradicionales de asistencia técnica.

Para el Gobierno Nacional actual, en el caso de las regalías el mal desempeño se explica por una combinación de corrupción y baja capacidad de gestión⁴⁰², así como por la iniquidad en la distribución de los recursos entre entidades territoriales productoras y no productoras, que discrimina en contra de éstas últimas ofreciéndoles un volumen de recursos por habitante muy inferior. En la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo que reforma el sistema de regalías (2010), se examina el tema de la corrupción y las irregularidades existentes en la gestión, pero prácticamente no se menciona el tema de la capacidad de gestión, lo que podría estar indicando que considera el Gobierno que el problema principal se encuentra en la corrupción, lo cual es respaldado en declaraciones del Procurador General y el Fiscal General de la Nación⁴⁰³. Esta posición se aproxima a la que ha venido planteando Jaime Castro, sin duda la persona que más ha impulsado la descentralización territorial en Colombia:

“A la descentralización se la están comiendo la politiquería y la corrupción. Hoy es sinónimo de despilfarro, burocratización y clientelismo. A lo anterior debe agregarse, en varios casos, la presencia y la acción, altamente perturbadoras y desestabilizadoras, de los llamados actores ilegales del conflicto y otras organizaciones criminales que decidieron tomarse las administraciones regionales y locales de los territorios donde ejercen su "autoridad", se benefician de sus contratos y ordenan lo que deben hacer o dejar de hacer. El alarmante y crítico deterioro del proceso descentralizador obedece, básicamente, a que buen número de municipios y departamentos cayeron en manos de roscas o camarillas, verdaderas mafias políticas, que los manejan con el propósito de recuperar, debidamente incrementadas, las inversiones hechas en campañas cada día más costosas; de pagar con nombramientos, contratos, licencias y permisos los favores electorales recibidos; de perpetuarse como grupo en el ejercicio del poder; de imponer el sucesor, porque alcaldes y gobernadores quieren sucederse por interpuesta persona, entre otras razones, para evitar que quien llegue destape las ollas podridas que encuentre; de participar activamente en la elección de congresistas amigos; y, muchas veces, de enriquecerse. Esos mismos grupos u otros, externos pero no ajenos a la vida regional y local, consideran que presupuestos y patrimonios públicos deben pagar el precio de la corrupción. Por eso los saquean. Las situaciones así resumidas son bien conocidas.”⁴⁰⁴

⁴⁰² “Detrás de este resultado pueden existir algunas explicaciones, que van desde la falta de capacidad de gestión de departamentos y municipios para realizar una gestión por resultados, hasta problemas asociados al desvío de los recursos a fines diferentes a los previstos por la normatividad vigente.” Ministerio de Hacienda, 2010.

⁴⁰³ Entre el año 2005 y 2010, la Dirección de Regalías reportó a los órganos de control un total de 21.681 irregularidades en la ejecución de los recursos, pero la exposición de motivos no informa sobre en cuántos de estos casos se llegó a una efectiva sanción. Igualmente, el documento cita declaraciones del Procurador General de la Nación a la Revista Cambio, del 1 de octubre de 2009, en la cual se afirma que “En 750 entidades regionales y municipales, funcionarios corruptos han saqueado cuatro billones por concepto de regalías (Cesar se destaca por el mal uso de las regalías del carbón). Los procesos comprometen a 48.000 funcionarios, entre ellos 800 alcaldes y 30 gobernadores y, según la Procuraduría, esta es solo la punta del iceberg de la corrupción”. Igualmente cita al Fiscal General de la Nación, Guillermo Mendoza Diago, en El Tiempo, Agosto 20 de 2010: “Según informes de prensa, —El jefe del ente investigador afirmó que el saqueo a estos recursos supera el billón de pesos y si no hay soluciones "vamos camino al desastre". Para el Fiscal, Colombia "va rumbo a ser una segunda Nigeria" por el alto grado de corrupción que hay en el materia de regalías. "En ese país los gobiernos corruptos se robaron todas las utilidades de petróleo. Acá sucede lo mismo con los departamentos en materia de regalías", afirmó.” Ver Ministerio de Hacienda 2010,

⁴⁰⁴ Castro, Jaime, Reección de alcaldes y gobernadores, El Tiempo, 27 de marzo de 2009, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4904416>.

Aunque no presenta cifras sobre la proporción de entidades territoriales que se encuentran en una situación como la descrita, y a pesar de la evidente exageración sobre la precaria situación de la descentralización, es innegable que la corrupción y el clientelismo constituyen un problema principal, que además está posiblemente consolidando esta percepción negativa en la opinión pública: en buena parte de los municipios y departamentos predominan modelos de gestión orientados por la búsqueda del interés particular y del beneficio a los grupos políticos. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo actual no se presenta una explicación de la situación; en el capítulo específico sobre descentralización⁴⁰⁵ no se encuentra un buen balance de los avances de la descentralización y no mencionan para nada los problemas de corrupción y clientelismo⁴⁰⁶; con base en las propuestas allí planteadas se puede concluir que para el Departamento Nacional de Planeación los problemas principales se encuentran en deficiencias en la capacidad de gestión y en vacíos en el diseño institucional y normativo en diversos aspectos. Sin embargo, tampoco se presenta un diagnóstico detallado que identifique las debilidades en la gestión y sus causas y que relacione los resultados inadecuados con los vacíos en el diseño.

De acuerdo con nuestro análisis los problemas principales se encuentran en la deficiente o insuficiente gestión de las entidades territoriales lo cual se debe en buena medida a la apropiación de las administraciones por grupos políticos vinculados a intereses económicos, legales o ilegales, que buscan su beneficio particular; esta apropiación puede ser más o menos amplia, comprender el conjunto de la administración o determinados sectores o entidades, y tener efectos más nocivos en unos servicios que otros. Desafortunadamente, no se dispone de suficiente y adecuada información para precisar esta situación por entidad territorial, pero las cifras de resultados⁴⁰⁷ ofrecen un referente importante para identificar lugares problemáticos. Evidentemente existen deficiencias en la capacidad técnica de gestión de las entidades territoriales, y en especial de aquellos departamentos y municipios con menor capacidad económica, pero cuando existe voluntad política por adelantar una gestión comprometida con el servicio a la población aún los municipios más pequeños logran mejorar su capacidad y obtener resultados.

La descentralización territorial es una reforma político administrativa y por tanto no puede modificar de fondo la realidad económica y política dentro de la cual se implanta; por el contrario, tal como hemos planteado, sus alcances se ven limitados por el contexto⁴⁰⁸. De manera quizá ingenua algunos de sus promotores quisieron fijarle

⁴⁰⁵ En el punto relativo a la salud, se da énfasis a la debilidad en la gestión, pero no se profundiza en los factores que inciden en esto: "Si bien la política de salud pública, y sus instrumentos, reconocen las diferencias territoriales, en muchos casos la gestión departamental y municipal evidencia debilidades en eficiencia, priorización y focalización de los recursos disponibles, lo que contribuye a la persistencia de disparidades entre regiones y entidades territoriales (ver anexo). Por ejemplo, para el año 2008, el departamento de Chocó presenta tasas de mortalidad infantil y de la niñez ajustadas de 68 y 100 muertes por cada mil nacidos vivos, respectivamente, mientras Bogotá reporta mortalidades de 16,9 y 22,3 respectivamente." (DNP, 2010: 280).

⁴⁰⁶ Las palabras politiquería y clientelismo no aparecen en ninguna parte del Plan y el tema de la corrupción se plantea dentro del capítulo de Buen Gobierno pero no hay relación con el tema de la descentralización y las regalías.

⁴⁰⁷ Departamentos o municipios que no mejoran sus indicadores sociales y de pobreza, comparados con otros donde hay resultados positivos muy significativos.

⁴⁰⁸ Con relación a los objetivos de la descentralización en materia de pacificación, Gaitán ha destacado los límites que impone el contexto: "La exposición e ilustración de los casos que se han presentado acerca de una de las formas en que se manifiesta la violencia política de Colombia, evidencian la necesidad de evaluar las expectativas que despertó la descentralización y, en particular, la EPA, en un contexto donde no se pierdan de vista las deficiencias estructurales del Estado y las características esenciales de la crisis política nacional. La reforma de las instituciones locales y la consagración del voto directo y popular para elegir alcaldes, amplia formalmente los espacios donde es posible participar y decidir, y donde es factible propiciar la concertación política. Pero, para que la reforma avance y

objetivos ambiciosos como combatir el clientelismo o contribuir a la reducción del conflicto armado. Lo observado durante el proceso en Colombia ratifica el riesgo de que la descentralización sirva para reforzar el poder de los tradicionales poderes locales que en muchos casos son más retardatarios y anti-democráticos que en el propio centro. Tres fenómenos han restringido sustancialmente los alcances de la reforma: la influencia de los actores armados, tanto de la guerrilla con vínculos de izquierda como de los grupos paramilitares de derecha; la persistencia y consolidación en muchos casos del sistema político del clientelismo; y la corrupción⁴⁰⁹, entendida como el aprovechamiento del aparato estatal para beneficio privado mediante diversas prácticas. Obviamente estos fenómenos están claramente relacionados, en la medida en que la influencia de los actores armados y del clientelismo tiene como propósito principal capturar el aparato estatal para obtener tanto beneficios económicos como políticos y de impunidad.⁴¹⁰

La presencia de grupos armados en conflicto ha degradado las condiciones mínimas formales de las instituciones democráticas, y conducido, en la práctica, al funcionamiento de dictaduras en muchos municipios del país; Valencia estima que en 223 de los 1.102 municipios se presentó en algún momento esta situación⁴¹¹. Mediante prácticas de intimidación y violencia física (secuestros, homicidios, agresiones, etc.), los procesos electorales se han desvirtuado por completo en muchos territorios, al punto de que en ciertos casos solamente podía presentarse el candidato autorizado por las fuerzas militares predominantes en el territorio; así mismo se ha documentado ampliamente la estrategia de control y reparto de los territorios entre los grupos paramilitares⁴¹² y los

se profundice como instrumento capaz de contribuir a la reconciliación nacional y la pacificación, debe hacer parte orgánica de un proyecto más amplio de transformación del Estado o de la sociedad." (Gaitán, 1992:84).

⁴⁰⁹ Entre 2002 y 2008, la Procuraduría General de la Nación reportó haber adelantado 76.133 procesos disciplinarios contra autoridades de las entidades territoriales, de los cuales 68% contra alcaldes distritales, municipales y locales, lo que indicaría que en promedio cada alcalde tuvo cerca de 75 investigaciones en dicho período. Contra los gobernadores se adelantaron 8,829 procesos (11%), contra concejales 7,851 (10%) y contra diputados 4.210 (6%). Las principales faltas objeto de investigación fueron omisión o negligencia en el ejercicio de las funciones (33%), abuso de autoridad (23%), irregularidades en contratación administrativa (18%), irregularidades en el manejo del presupuesto (8%), e inmoralidad (corrupción administrativa) (8%), que suman el 90% del total; por enriquecimiento ilícito se adelantaron 380 procesos (0,5%). Sobre el total de procesos se aplicaron 1.764 sanciones (2,3% del total), de las cuales 58% a alcaldes y 4% a gobernadores; las sanciones contra contralores y personeros son muy pocas. En este período fueron destituidos 127 funcionarios y otros 451 destituidos y además inhabilitados, y se suspendieron 780. En total fueron destituidos 343 alcaldes, de los cuales 281 con inhabilidad general; 28 gobernadores, 92 concejales y 12 diputados. Estas cifras cubren dos períodos de gobierno, pero aún así muestran una proporción grande de alcaldes y gobernadores sancionados gravemente, además de otras sanciones como la suspensión, la multa y la amonestación. Datos suministrados por la Procuraduría General de la Nación a la Corporación Transparencia por Colombia en respuesta solicitud de información.

⁴¹⁰ Garay (2010) ha acuñado el término de configuración cooptada del Estado para referirse a estos fenómenos de corrupción que combinan las prácticas tradicionales con un propósito explícito de capturar y controlar las administraciones públicas por parte de agentes ilegales.

⁴¹¹ "En el año 2003 los paramilitares habían logrado el control de 223 municipios importantes en doce departamentos del país (Martínez, 2004)", (Valencia, 2009:155). "La culminación del período de expansión del paramilitarismo arrojó como resultado una influencia evidente en los comicios electorales del año 2002. Aunque desde 1997 los procesos de dispersión de la clase política local y regional eran ya evidentes, son estas elecciones las que –visto de manera relacional– debilitan profundamente los partidos tradicionales y consiguen una altísima y fragmentada injerencia en el Senado de la República." (Valencia, 2009:155). "Fue el municipio la zona en la cual la primera elección popular de alcaldes hizo surgir movimientos ciudadanos modernos y fue también en él donde la alianza entre paramilitares y políticos ahogó por la fuerza o el constreñimiento a los mismos. De esta manera, municipios con alto potencial de generar dinámicas propias modernas o democratizadoras, así como de integrarse con los centros más poblados del país, terminaron por el contrario la década de los noventa aislados y sometidos al control hegemónico de estas nuevas élites." (Valencia, 2009:162)

⁴¹² El fenómeno de la parapolítica ha afectado todos los niveles de gobierno y en materia de investigación judicial hasta el momento ha visto involucrados en mayor proporción a las autoridades nacionales que a las territoriales; según datos de la investigadora Claudia López, en 2010 se encontraban involucrados judicialmente 100 congresistas (83 en ejercicio de su cargo y 17 que ya se habían retirado), 17 gobernadores (2 en ejercicio), 47 alcaldes (6 en ejercicio), 12 diputados (ninguno en ejercicio) y 18 concejales (6 en ejercicio).

políticos asociados. Adicionalmente, las administraciones territoriales en muchas regiones han sido controladas directamente por estos grupos, los cuales deciden sobre el nombramiento de funcionarios y se benefician con la asignación de contratos y el cobro de comisiones⁴¹³. Estos grupos implantaron en muchos territorios de una manera abierta y brutal, prácticas tradicionales del clientelismo y de la corrupción. En forma paralela, aún sin la presencia de los actores armados, las administraciones territoriales se han convertido en botín para grupos sociales y políticos cuyo propósito principal es el aprovechamiento político y particular de los recursos públicos. Las cifras sobre desempeño en cuanto a la prestación de servicios y reducción de la pobreza son un indicativo de la presencia de estas prácticas corruptas, extremas en algunos casos de departamentos y municipios que han recibido recursos cuantiosos de regalías; igualmente, las revelaciones de los medios de comunicación sobre casos de corrupción y los procesos adelantados por los órganos de control y por la fiscalía contra funcionarios territoriales, refuerzan la presencia generalizada de estas prácticas.

Estos riesgos ya habían sido previstos por la literatura sobre el tema en el momento en el cual se puso en marcha la descentralización en Colombia; autores como Prud'homme, Smith, Mariátegui, De Mattos habían advertido sobre los límites del proceso, en particular sobre los peligros con relación al clientelismo, la corrupción, la captura del Estado por poderes locales anti-democráticos, y por el escaso desarrollo de las prácticas democráticas y la cultura política de los ciudadanos.⁴¹⁴ Podría decirse entonces que las teorías que sustentaron la descentralización no tuvieron suficientemente en cuenta los factores restrictivos que haría que difícilmente se cumpliera a plenitud con los objetivos establecidos y que hizo por tanto falta en el diseño contemplar medidas de prevención.

La investigación sobre los resultados de las políticas de descentralización territorial es necesaria y útil para conocer la relevancia de este tipo de reformas que han sido promovidas y adoptadas con bastante entusiasmo en América Latina, a pesar de las numerosas advertencias sobre sus peligros y límites. Sin embargo no son frecuentes los trabajos que abordan el estudio de los impactos o resultados de la descentralización territorial y en buena medida se concentran en el análisis de los orígenes, de los procesos políticos que sustentan las reformas y sus ajustes, y del diseño de los distintos componentes lo cual aunque evidentemente necesario es insuficiente; esta situación se debe en gran medida a la carencia de suficiente y buena información sobre el desempeño de las entidades territoriales y su contribución a los objetivos de reducción de la pobreza, mejoramiento de los servicios sociales y democratización de la vida local. En el caso de Colombia, tal como hemos señalado, todavía el país no cuenta con

⁴¹³ “En 1988 se realiza la primera elección popular de alcaldes en Colombia, la cual coincide con el inicio de la expansión del fenómeno paramilitar.” (Valencia, 2009:151) “De esta forma, la década del noventa se caracterizó por el crecimiento acelerado y expansivo de los grupos paramilitares y por su posicionamiento en ciertas regiones mediante el ejercicio sistemático de las funciones estatales y la acumulación de rentas públicas.” (Valencia, 2009:151-152). “Existía en el mismo momento una sensación de miedo en ciertos sectores de la sociedad respecto al aumento de influencia política de grupos asociados a las izquierdas con proyectos de corte reformista. Esta influencia sería interpretada a cabalidad por los primeros liderazgos del fenómeno paramilitar. Edward L. Gibson señala que en el momento en que se presentan este tipo de situaciones que involucran un nivel de reforma, las élites políticas tienden a crear o utilizar aparatos armados para conservar el control del territorio de tal forma que constituyen una serie de autoritarismos subnacionales replicados en una parte importante del territorio nacional.” (Valencia, 2009:152).

⁴¹⁴ Montero (2004:35) señala que “en términos de las consecuencias de la descentralización, los capítulos en este volumen confirman la posición de la literatura sobre políticas que la descentralización no es un panacea (por ejemplo, Rondinelli, 1989; Prudhomme, 1995), pero enfatizan que los factores políticos ayudan a explicar por qué la descentralización no es siempre una buena cosa.”

sistemas de información adecuados sobre la gestión de las entidades territoriales lo cual constituye una limitación tanto para las propias políticas públicas y su seguimiento y evaluación, como para la realización de estudios académicos; la estadística sobre impactos en sectores básicos como la educación, la salud y el agua potable es precaria todavía y prácticamente inexistente cuando se refiere al papel territorial en sectores como cultura, deporte, ambiente y desarrollo local; igualmente es deficiente con respecto a dimensiones de la gestión pública territorial y absolutamente precaria en lo relativo a la democracia participativa.

El contexto político colombiano presenta una diferencia notoria con otros países de la región andina debido al mayor peso del narcotráfico pero especialmente al conflicto armado y la influencia del paramilitarismo, aunque se haya venido reduciendo sustancialmente; estas situaciones introducen un factor particular que incide en el desempeño territorial pero aún con estas consideraciones convendría examinar la situación colombiana en comparación con el desempeño de gobiernos territoriales donde no presenten estos factores.

Bibliografía

AJA, Eliseo, (2003), *El Estado Autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, segunda edición, Alianza Editorial, Madrid.

ALLIES, Paul, (compilador), (1988), *Elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, FESCOL; FIDEC; PROCOMUN, Bogotá.

ANGEL, Juan Guillermo, (1988), "Hacia una autonomía municipal en Colombia", en: ALLIES, Paul, (compilador), *Elección popular de alcaldes. Colombia y la experiencia internacional*, PROCOMUN, Bogotá.

ARCHER, Ronald P., (1987), "Organización partidista, representación popular y la elección popular de alcaldes", en: *Revista Texto y contexto*, No. 12, septiembre, departamento de filosofía, Universidad de los Andes, Bogotá.

ARCHER, Ronald P., (1988), "La democracia y la descentralización política", en: ALLIES, Paul, (compilador), *Elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, FESCOL; FIDEC; PROCOMUN, Bogotá.

ARENILLA, Manuel (1991), *Modernización de la administración periférica*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Colección Estudios, Madrid.

AROCENA, José, (1989), "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", en: *Cuadernos del CLAEH*, No. 51, diciembre, pág. 43-55.

ATEHORTÚA, Carlos Alberto, (1992), *Estado y nuevo régimen territorial*, FESCOL, Bogotá.

AUCOIN, Peter, (1996), "Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos", en: *Lecturas de Gestión Pública*, coordinado por Joan Subirats i Humet, Quim Brugé, p. 491-515.

AVENDAÑO, María Eugenia (Coordinadora), (1990), *Balance del proceso de descentralización en Colombia, Proyecto de fortalecimiento y consolidación del sistema de planificación territorial y apoyo al proceso de descentralización territorial en Colombia*, documento oficial, DNP-ESAP-FONADE-DAINCO-BCH-PNUD, Bogotá.

BAHL, R. W., and LINN, J. F., (s.f.), "The assignment of local government revenues in developing countries", In: *Tax assignment in federal countries*, edited by C.M.

BAHL, Roy, and LINN, Johannes, (1994), "Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries", In: *The Journal of Federalism* 24, No. Winter, pp. 1-19.

BAHL, Roy; MINER, Jerry; SCHROEDER, Larry, (1984), "Mobilizing local resources in developing countries", In: *Public Administration and Development* 4, p: 215-230.

BALLESTEROS, Borman Richard y Alberto Maldonado (2003), *Violencia y gestión municipal*, Federación Colombiana de Municipios, Bogotá.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, (1998), *Descentralización en Colombia. Nuevos Desafíos*, enero, documento oficial.

BANCO MUNDIAL (1999), *La descentralización del Estado*, colaboradores Shahid Javed Burki, Guillermo Perry y William Dillinger, Charles Griffin, Jeffrey Gutman, Fernando Rojas, Steven Webb y Donald Winkler, Banco Mundial, Washington, documento en PDF.

BANCO MUNDIAL, (1989), *Colombia. Decentralizing revenues and the provision of services: a review of recent experience*, 100. Washington: The World Bank.

BANCO MUNDIAL, (1994), *Colombia. Toward increased efficiency and equity in the health sector. Can decentralization help?*, Washington: The World Bank.

BANCO MUNDIAL, (1995), “La capacidad de los gobiernos locales”, en: *Revista Planeación y Desarrollo XXVI*, No. 2, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, pp: 131-182.

BANCO MUNDIAL, (1995), Colombia. *Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, documento oficial No. 54, Washington, Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL, (1995), *Colombia: local government capacity: beyond technical assistance*, Washington: World Bank.

BANCO MUNDIAL, (1996). *Colombia. Reforming the decentralization law: incentives for an effective delivery of services*, two volumes, Washington: The World Bank.

BANCO MUNDIAL, (1997), *The State in a Changing World: World Development Report*, Washington: The World Bank.

BANCO MUNDIAL, (1987), *Colombia A review of recent fiscal decentralization measures*, document oficial No. 46. Washington: The World Bank.

BARBOSA, Cardona, Octavio, (1995), *Desequilibrios regionales y descentralización en Colombia*, Colección Ensayos, Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá.

BEJARANO, Jesús Antonio, (1996), “Estrategias contra la corrupción”, en: *Descentralización y corrupción*, editado por María Cristina Franco, p. 83-98, Bogotá, FESCOL-Milenio.

BENNETT, Robert J. (1990), “Decentralization and local economic development” In: *Decentralization, local governments, and markets. Towards a post-welfare agenda*, edited by Robert Bennett, p. 222-244, Oxford, Oxford University Press.

BIRD, Richard, (1990), "Fiscal decentralization in Colombia" In: *Decentralization, local governments, and markets. Towards a post-welfare agenda*, edited by Robert Bennett, Oxford: Clarendon Press.

BIRD, Richard, (1990), "Intergovernmental finance and local taxation in developing", In: *Public administration and development*.

BIRD, Richard, (1993), "Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization", In: *National Tax Journal* 46, no. 2, June, Oxford, Oxford University Press.

BIRD, Richard, and Ariel Fiszbein, (1998), *Colombia: the central role of the central government in fiscal decentralization*.

BIRD, Richard, and Francois Vaillancourt, (1997), *Fiscal decentralization in developing countries: an overview and perspective*, Toronto, Canadá: International Centre for Tax Studies, University of Toronto.

BIRD, Richard; Litvack, Jennie; Ahmad, Junaid; (1998), *Rethinking decentralization in developing countries*, Washington, World Bank

BOBBIO, Norberto (1984), *El futuro de la democracia*, Editorial Planeta, Barcelona.

BOBBIO, Norberto (2003), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México.

BOISIER, Sergio, (1990), *La descentralización: un tema difuso y confuso*, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

BOISIER, Sergio, (1992), *Las relaciones entre descentralización y equidad*, ONU, Santiago de Chile.

BORJA, Jordi (1987), "Descentralización y participación en grandes ciudades, en Dimensiones Teóricas, Problemas y Perspectivas de la Descentralización del Estado", en: Borja, Valdés, Pozo y Morales, *Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local*, ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile, 1987, p. 132-158

BORJA, Jordi, (1988), *Dimensiones Teóricas, problemas y perspectivas de la Descentralización del Estado*, ICI-FLACSO-CLACSO, Santiago de Chile.

BORJA, Jordi, (1986), "Participación ¿Para qué?", en: *Revista Foro*, Volumen 1, No 1, Bogotá, pp. 26-32.

BORJA, Jordi, Estado (1989), *Estado, descentralización y democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá.

BORJA, Miguel, (1997), “Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia”, en: Revista *Textos*, No 27, CEREC- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad de los Andes, Bogotá.

BOTERO, Camila, ed. (1982), *Propuestas sobre descentralización en Colombia*, CIDER- Universidad de los Andes, Bogotá.

BRAÑA, Francisco Javier (1997), *La descentralización de competencias de gasto público: teoría y aplicación en España*, Civitas, Madrid.

CABRERA, Álvaro et al., (1986), *Los movimientos cívicos*, Editorial Cinep, Bogotá.

CALDERÓN Rivera, Mario (1987), *Un nuevo Municipio: un nuevo país*, Banco Central Hipotecario, Bogotá.

CALDERÓN Rivera, Mario, (1988), *Variaciones alrededor de la descentralización*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

CAMPBELL, Tim (1993), “Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe”, en: *Revista de Planeación y Desarrollo*, Volumen XXIV, No 1, enero-abril, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá-

CAMPO Soto, Rodolfo (1997), “Valledupar, descentralización y desarrollo: nuestra experiencia municipalista”, en: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, 243-264. Bogotá.

CÁRDENAS, Juan Camilo (1997), “Descentralización y ambiente: construcción de capacidad municipal para la gestión”, en: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, 195-224, Bogotá.

CÁRDENAS, Miguel Eduardo, (1991), *Descentralización y Estado moderno*, FESCOL, Bogotá.

CASTAÑEDA, Tarcisio, (1993). “Descentralización de los sectores sociales: riesgos y oportunidades”, en: *Planeación y Desarrollo XXIV*, No. 1, Departamento Nacional de Planeación, p. 97-115, Bogotá.

CASTRO, Jaime, (1980), “Hacia la democracia local”, en: *Hacia la democracia local*, p. 37-126, Fundación Friedrich Naumann, Bogotá.

CASTRO, Jaime (1987), “Consecuencias políticas y administrativas de la elección popular de alcaldes”, en: *Elección popular de alcaldes. Aspectos políticos y administrativos*, FESCOL Bogotá.

CASTRO, Jaime (1998), *Descentralizar para pacificar*, editorial Ariel, Planeta Colombiana Editorial S.A., Bogotá.

CASTRO, Jaime, (1987), *Respuesta democrática al desafío guerrillero*, Oveja Negra, Bogotá.

CEPEDA Ulloa, Fernando, (1982), *Propuestas sobre descentralización en Colombia*, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá.

CEPEDA Ulloa, Fernando, (1987), *La reglamentación de la elección popular de alcaldes*, editado por Patricia Pinzón de Lewin, Ministerio de Gobierno, Presidencia de la República, Bogotá.

CHAMORRO, Luz Helena (1997), “Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia”, en: *Revista de Planeación y Desarrollo*, Volumen XXVIII, Número 4, octubre-diciembre, pp. 115-150, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

CIFUENTES Noyes, Ariel (1994), “El sistema tributario de las entidades territoriales dentro de la estrategia de descentralización”, en: *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas* CEREC, Universidad de los Andes, FESCOL, p. 203-264, Bogotá.

COCHRANE, Gynn (1983), *Policies for strengthening local government in developing countries*, Washington, World Bank.

COHEN, John M, and Stephen B Peterson (1996), *Methodological issues in the analysis of decentralization*, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.

COHEN, John M. (1995), “Capacity building in the public sector: a focused framework for analysis and action”, In: *International Review of Administrative Sciences* 61, p. 407-422.

COHEN, John M., and Stephen B. Peterson (1996), *Methodological issues in the analysis of decentralization*, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.

COHEN, John M., and Stephen B. Peterson (1997), *Administrative decentralization: a new framework for improved governance, accountability and performance*, Cambridge, Massachusettes, Harvard Institute for International Development, Harvard University.

COLLINS, Charles David, (1988), “Local government and urban protest in Colombia”, in: *Public administration and development*, vol. 8, University of Leeds, pp.421 – 436.

COLLINS, Charles David, (1989), *The rise and fall of the national decentralized agencies in Colombia*, Public Administration and Development 9.

COMISIÓN DE GASTO PÚBLICO, (1987), “Informe Final de la Comisión del Gasto Público 1986”, en: *Economía Colombiana*, Separata No. 12, abril, Bogotá.

CONFECÁMARAS (1989), *Balance sobre el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal en Colombia*, Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, Bogotá.

CONSUEGRA H, José, (1979), *Descentralismo: desarrollo y revolución*, documento de trabajo, Bogotá.

CONTRALORÍA General de la República (1995), “Transferencias y equidad en el proceso de descentralización colombiano”, en: *Informe del contralor general de la República sobre la situación de las finanzas del Estado*, p. 63-640. Bogotá.

CONTRALORÍA General de la República (1996), “El efecto de las transferencias y el endeudamiento público territorial en los ingresos y gastos de los departamentos”, en: *Informe Financiero*, Febrero p. 13-27, Bogotá.

CONYERS, Diana (1983), “Decentralization: the latest fashion in development administration?”, in: *Public Administration and Development* 3, p. 97-109.

CONYERS, Diana (1984), “Decentralization and development: a review of the literature”, In: *Public Administration and Development* 4, p. 187-197

CORAGGIO, José Luis, (s.f), *Las dos corrientes de descentralización en América Latina*, documento en PDF, 17 páginas, sin fecha, tomado de www.educ.ar

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2009), Lineamientos para una política nacional de rendición de cuentas, documento en formato Word.

CORREA, Néstor Raúl, (1997), *Descentralización y Orden Público*, Milenio – FESCOL, Bogotá.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias C-517 de 1992; C-478 de 1992; C-11 de 1994; C-520 de 1994; C-795 de 2000; C-617 de 2002; C-149 de 2010.

CORTÉS, Carlos Alberto (1987), *Régimen Político Departamental*, Editado por Colección Ciencias Jurídicas, Legis Editores, Bogotá.

COURANT, Paul N., Edward M. Gramlich, and Daniel L Rubinfeld (1979), “The stimulative effects of intergovernmental grants: or why money sticks where it hits”, In: *Fiscal federalism and grants in aid*, edited by Peter Mieszkowski and William H. Oakland, 5-21. Washington: The Urban Institute.

CURBELO Ranero, José Luis (1986), “Economía Política de la Descentralización y Planificación del Desarrollo Regional”, en: *Pensamiento Iberoamericano*, No 10, julio-diciembre.

DAHL, Robert (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.

DAHL, Robert (1999), *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Taurus Pensamiento, Grupo Santillana de Ediciones, Madrid.

DAUGHTERS, Robert y Leslie Harper (2007), Reformas de descentralización fiscal y política, en Eduardo Lora, editor, *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, primera edición en castellano.

DAVEY, Kenneth (1989), *Strengthening Municipal Government*, Washington, World Bank.

DÁVILA Ladrón de Guevara Andrés y CORREDOR, Ana María, (1998), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*, Universidad de los Andes, departamento de ciencia política, Fundación Social, Bogotá.

DÁVILA Ladrón de Guevara, Andrés (1996), “Clientelismo y elección popular de alcaldes: dilemas y ‘sinsalida’ en la conformación de un nuevo sistema político”, en: *Descentralización y corrupción*, FESCOL- Milenio, pp. 49-68, Bogotá.

DÁVILA Ladrón de Guevara, Andrés, (1987), *Las juntas de acción comunal: clientelismo y participación popular en el régimen político Colombiano: el caso de Rionegro*, Uniandes, documento inédito, Bogotá.

DE LA CALLE Lombana, Humberto (1996), *En defensa de la descentralización y de la autonomía territorial. Estudios constitucionales*, Colombo Editores, Bogotá.

DE MATTOS, Carlos A., (1990), “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”, en: *Revista Cuadernos de economía*, Universidad Nacional, Bogotá.

DEL CAMPO, Esther (2007), “Participación política y democracia local en Bolivia”, en: Esther del Campo (editora), *Democratización y descentralización en Bolivia*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, (1978), *Consideraciones sobre el régimen de departamentos y municipios*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1981), *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, documento oficial, inédito, Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1991), *Política para el desarrollo institucional de los municipios*, Departamento Nacional de Planeación, documento oficial, inédito, Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1995), *Documento CONPES 2779 Promoción de la Participación de la Sociedad Civil. Del Derecho a Participar a la Participación Efectiva*, República de Colombia, Vicepresidencia de la República,

Ministerio de Gobierno, Departamento Nacional de Planeación–UJS-DEGAI, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Consejería Presidencial para la Política Social, Red de Solidaridad Social, Bogotá

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, (1995), “Política de consolidación de la descentralización”, en: *Revista Planeación y Desarrollo*, No 2, Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2002), Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2003), *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario*, documento en formato PDF en www.dnp.gov.co.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007), Visión 2019, Cartilla Descentralización y Ordenamiento Territorial, documento disponible en formato PDF en www.dnp.gov.co.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2008), *Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Desempeño fiscal de los municipios 2008*, documento disponible en formato PDF en www.dnp.gov.co.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos*, documento en formato PDF, disponible en www.dnp.gov.co.

DILLINGER, William (1994), *Urban service delivery: finding the right incentives*, Washington: The World Bank.

DUARTE, Jesús (1997), “Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud”, en: *Coyuntura Social*, No 16, Mayo, p. 73-90, Bogotá.

DUGAS, John, Angélica Ocampo, Luis Javier Orjuela, y Germán Ruiz (1992), *Los Caminos de la Descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*, Universidad de Los Andes, Departamento de Ciencia Política, Bogotá

DUNLEAVY, Patrick and Brendan O’Leary (1987), *Theories of the State. The politics of liberal democracy*, MacMillan Education Ltd., London.

EASTMAN Robledo, Jorge Mario (1996), “Descentralización y corrupción: el problema de la gobernabilidad”, en: *Descentralización y corrupción*, editado por María Cristina Franco, p. 69-82. FESCOL-Milenio, Bogotá.

ELAZAR, Daniel J. (1984), *American Federalism, A View from the States*, Harper & Row Publishers.

ESCOBAR, Silvia; Hernández, Juan Enrique; Abello, Raymundo (1997), “Evaluación expost del programa de apoyo al desarrollo institucional de los municipios -PDI-”, en: *Revista Planeación y Desarrollo XXVIII*, No. 3, p. 215-238.

EVERS, Tilman (1989), *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI editores, quinta edición en español, Madrid.

FAIMBOIM Yaker, Israel, Olga Lucía Acosta Navarro, y Héctor José Cadena Clavijo (1994), “El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas”, en: *Coyuntura Social* No 10, Mayo, p. 63-102.

FALLETI, Tulia G. (2005), “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, In: *American Political Science Review*, Vol 99, No 3, August 2005.

FALS Borda, Orlando, (1998), *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*, Orlando Fals Borda, (editor), Siglo XXI, IEPRI, Bogotá.

FERREIRA, Ana María, y Luis Carlos Valenzuela (1994), “Descentralización fiscal: el caso colombiano”, en: *Serie Política Fiscal* No 49, documento CEPAL, Santiago de Chile.

FESLER, James W (1965), “Approaches to the understanding of decentralization”, In: *The Journal of Politics* 27, No. 3, August, p. 536-566.

FINOT, Iván (2001), “Descentralización en América Latina, Teoría y Práctica”, Documento No 12, Serie Gestión Pública, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

FISZBEIN, Ariel (1997), “The emergence of local capacity: lessons from Colombia”, In: *World Development* 25, No. 7, p. 1029-1043.

FORERO Clemente; et al, (1997), *Descentralización y participación ciudadana*, Tercer Mundo, Bogotá.

FORERO Pardo, Edgar, (1993), *Notas acerca del nuevo marco de gestión para los alcaldes municipales*, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá.

FRANCESCONI, Rafael (1997), “La descentralización en el sector social, vivienda”, en: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, p. 183-194, Fundación Universidad Central, Bogotá.

FRANCO, María Cristina (1996), (editora) *Descentralización y corrupción*, editado por María Cristina Franco, p. 49-68, FESCOL-Milenio, Bogotá.

FRANK, Jonas (2001), CONAM, *Unidad de Descentralización y Estructura del Estado, GTZ, Competencias: ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de descentralización administrativa en el Ecuador.*

GAITÁN Pavia, Pilar et al. (1991), *Comunidad, alcaldes y recursos fiscales*, Fundación Friedrich Ebert de Colombia FESCOL, Bogotá.

GAITÁN Pavia, Pilar y FORERO Pineda, Clemente, (1990), Descentralización, elección de alcaldes. El pulso de la descentralización”, en: *Revista Estado Moderno*, vol. 1, No.1, Bogotá

GAITÁN Pavia, Pilar, (1988), “Los partidos políticos y la elección popular de alcaldes”, en: ALIES, Paul, (comp.), *Elección popular de alcaldes. Colombia y la experiencia internacional*, FESCOL-FIDEC-PROCOMUN, Bogotá.

GAITÁN Pavia, Pilar, (1988), “Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones”, en: *Revista Análisis Político*, No. 4, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

GAITÁN Pavia, Pilar, (1991), “Análisis de la primera encuesta nacional a alcaldes y presidentes de Concejos”, en: *Comunidad, Alcaldes y Recursos Fiscales*, FESCOL, Bogotá.

GAITÁN Pavia, Pilar, (1992), “La elección popular de alcaldes: ¿una propuesta democrática?”, en: *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Tercer Mundo editores, Bogotá

GAITÁN Pavia, Pilar, (1992), “La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia”, en: *Revista Estudios Políticos*, No. 3, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

GAITÁN Pavia, Pilar, y MORENO Ospina, Carlos, (1988), “Descentralización, democracia local y autonomía municipal en Colombia”, en: *Análisis político*, No. 4, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

GAITÁN, Pilar, y Carlos Moreno (1992), *Poder Local. Realidad y Utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1992.

GALÁN, Luis Carlos, (1990), *Los municipios: dueños de su destino*, PROCOMUN, Bogotá.

GARAY, Luis Jorge (1994), “La descentralización en proceso: experiencias y desafíos”, en: *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización*, p. 17-118. CEREC-FESCOL, Bogotá.

GARCÍA Sánchez, Miguel (2000), “Elecciones municipales, Bipartidismo, un paso atrás”, en: UN Periódico, No 16, 19 de noviembre, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

GIRALDO, Javier et al, (1988), “Paros cívicos y movimientos cívicos en Colombia”, en: *Revista Controversia*, No. 128, Bogotá.

GIRALDO, Javier, (1987), “La reivindicación urbana”, en: *Revista Controversia*, No 138-139, Bogotá.

GÓMEZ Hurtado, Álvaro (1988), “La elección de alcaldes”, en: Varios, *La comunidad elige: primera elección de alcaldes*, PROCOMUN, Bogotá

GONZÁLEZ Salas, Edgar (1997), “La descentralización en el sector salud”, en: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, p. 117-136, Fundación Universidad Central, Bogotá.

GONZÁLEZ Salas, Edgar Alfonso (1994), “La matriz de descentralización. Del diagnóstico y las tendencias”, en: *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, editado por CEREC, 265-323, FESCOL, Bogotá.

GONZÁLEZ Salas, Edgar, (1988), “El proceso de descentralización en Colombia”, en: *Revista Deslinde*, No 4, Bogotá.

GONZÁLEZ, Hernando. “Desarrollo urbano y participación comunitaria”, en: *Economía Colombiana*, No 210, Octubre, p. 30-34, Bogotá.

GONZÁLEZ, Jorge Iván (1994), “Un ordenamiento territorial de corte fiscalista”, en: *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, editado por CEREC, p. 99-126 FESCOL, Bogotá.

GONZÁLEZ, Jorge Iván (1997), “El endeudamiento de la Nación frente al de los departamentos y municipios”, en: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, p. 39-48, Fundación Universidad Central, Bogotá.

GUTIÉRREZ SANIN, Francisco (2010), *Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia, en 25 años de la descentralización en Colombia*, Fundación Konrad Adenauer, abril, Bogotá.

HELFRICH-BERNAL, Linda, (2000), “Elecciones: entre gamonalismo y civismo. El caso de Tumaco en la Costa Pacífica”, en: *Revista Territorios*, No 4, Enero-Junio Bogotá

HENAO Hidrón, Javier, (1988), *El poder municipal*, ESAP, Bogotá.

HERNÁNDEZ Becerra, Augusto (1994), “Agenda para la descentralización territorial – 1994”, documento borrador, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso (1999), *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*, Legis, Bogotá.

HERRERA, Wilson (1994), “Desarrollo económico, desarrollo regional y descentralización”, en: *Laberintos de la descentralización*, editado por Jaime A. Núñez, p. 27- 51, ESAP, Bogotá.

HICKS, Ursula K. (1961), *Development from below. Local government and finance in developing countries of the Commonwealth*. Oxford, Clarendon Press.

HOLGUÍN Sardi, Carlos (1997), “La descentralización en el Valle del Cauca: una tradición”, en: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, p. 233-242, Fundación Universidad Central, Bogotá

HOMMES, Rudolf (1995), “Conflicts and dilemmas of decentralization”, 1-30. Washington, The World Bank, 1995.

IBÁÑEZ, Jorge Enrique (2005), Concepto sobre el Anteproyecto de acuerdo por el cual se dictan normas básicas sobre la organización y funcionamiento de las entidades y organismos del Distrito Capital de Bogotá, remitido a la doctora Martha Veleño, Directora Jurídica de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Documento oficial.

ISRAEL, Arturo, (1987), *Institutional development. Incentives to performance*, Washington, The Johns Hopkins University Press for The World Bank.

JARAMILLO Pérez, Iván (1994), “El sistema nacional de financiamiento de las entidades territoriales”, en: *Diez años de descentralización: resultados y perspectivas*, editado por CEREC, p. 62-9, FESCOL, Bogotá.

JUNGUITO, Roberto, Ligia Melo, y Marta Misas (1996), “Transferencias y déficit fiscal. Descentralización y finanzas públicas”, en: *Foro económico, regional y urbano*, Febrero p. 39-46, Bogotá.

KEE, Woo Sik (1997), “Fiscal decentralization and economic development”, *Public Finance Quarterly* 5, No. 1, p. 79-97.

KOONT’Z y Weihrich (2004), *Administración. Una perspectiva global*, Editorial Mc Graw Hill, 12ª edición, Bogotá.

KURE, Ileana y Otras, (1998), “Dinámica de las elecciones populares de alcaldes, 1988 – 1997”, en: BEJARANO, Ana María y DÁVILA, Andrés, (compiladores), *Elecciones y democracia en Colombia 1997 – 1998*, Universidad de los Andes, Fundación Social, Bogotá.

KURE, Ileana; Rojas, Rosa María; Zapa, Gustavo Adolfo (1996), “El Sistema Nacional de Regalías: un camino con curvas”, en *Revista Planeación y Desarrollo* XXVII, No. 3, p.231-282, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

KURE, Ileana; Sánchez, María Fernanda (1996), “Desarrollo institucional: continua el desafío”, en: *Planeación y Desarrollo XXVII*, No. 3, p. 169-202, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

LAPOP (2010), Proyecto de opinión pública en América Latina, Cultura política de la democracia en Colombia 2009, Juan Carlos Rodríguez Raga y Mitchell A. Seligson, Universidad de Vanderbilt, Universidad de los Andes, documento en PDF, disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop>.

LEAL BUITRAGO, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara, (1991), “El sistema político del clientelismo”, en: Leal Buitrago Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, primera reimpresión 1994 con base en la segunda edición de 1991, pp. 33-101, Bogotá.

LEAL Buitrago, Francisco, (1989), “El sistema político del clientelismo”, en: *Revista Análisis Político*, No. 8, septiembre, pág. 8 – 32, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Lee Fluharty, Vernon (1981) *La Danza de los Millones. Régimen Militar y Revolución Social en Colombia (1930-1956)*. El Ancora Editores, Tercera Edición.

LLERAS Restrepo, Carlos, (1977), “Descentralización y participación”, en: *Nueva Frontera*, No.127, Bogotá.

LONDOÑO, Juan Fernando (1997), “Elementos para una evaluación de la descentralización política” en: Juan Fernando Londoño y Jorge Bernal (Compiladores), *Viva la Ciudadanía. Balance del proceso de descentralización*, Ministerio del Interior, Presidencia de la República, Bogotá.

MADDICK, Henry (1963), *Democracy, decentralisation and development*, London: Asia Publishing House.

MALDONADO Copello, Alberto, y Carlos Moreno Ospina (1997), “Transferencias y esfuerzo fiscal municipal”, en: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, p. 49-64, Fundación Universidad Central, Bogotá.

MALDONADO Copello, María Mercedes (1997), “La descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento básico”, en: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, p. 155-182, Fundación Universidad Central, Bogotá.

MALDONADO, Alberto (1995), “Transferencias y esfuerzo fiscal municipal: el caso de Manizales”, en: *Hojas Administrativas*, Universidad Central, No. Agosto, p. 12-20, Bogotá.

MALDONADO, Alberto (1998). "Colombia: descentralización y desempeño fiscal de los gobiernos locales", en: *La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*, editado por Eduardo Rojas y Robert Daughters, p. 291-296, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

MALDONADO, Alberto (2000), "Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia", en: *Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, Bogotá, N. 4, enero-junio, Universidad de los Andes, pp. 83-103, Bogotá.

MALDONADO, Alberto (2009), Revisión de los modelos de desarrollo regional propuestos para Bogotá y formulación de recomendaciones, informe de consultoría del contrato 045 de 2008 suscrito con la Secretaría de Planeación del Distrito, Bogotá, marzo de 2009, documento en formato word.

MALDONADO, Alberto, (1994), "El Proceso de Descentralización en municipios pequeños de Cundinamarca. Estudio de casos", en: *Revista Nómadas*, No. 1, Fundación Universidad Central, Bogotá.

MALDONADO, Alberto, (1998), "La planeación municipal en el proceso de descentralización", en: *Economía Colombiana*, No 210, Octubre, p. 35-43, Bogotá.

MANOR, James (1999), *The political economy of democratic decentralization*, World Bank Publication.

MANRIQUE Reyes, Alfredo, (1995), *El municipio después de la Constitución de 1991*, Empresa Editorial de Cundinamarca Antonio Nariño, Bogotá.

MARIATEGUI, José Carlos (1982), *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Empresa Editora Amauta, Lima

MARX, Karl y Friedrich Engels (1998), *Manifiesto Comunista*, edición CRÍTICA (Grijalbo-Mondadori), Barcelona.

MEDELLÍN Torres, Pedro, (1994), "La gobernabilidad en Bogotá: legitimidad y hegemonía", en: *Revista Foro*, No 25, diciembre, Bogotá.

MEDELLÍN Torres, Pedro, (1996), "La corrupción en Bogotá Elementos para el estudio", en: *Foro Económico, Regional y Urbano 2*, Bogotá.

MEDINA, Medófilo, (1993), "El clientelismo El sistema político y su expresión regional", en: *Análisis político*, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

MENY, Yves y Jean –Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Editorial Ariel, Barcelona.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2000), Dirección de Apoyo Fiscal. *Compilación de normas tributarias*, Tomo I- Departamentales, documento oficial.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2010), Exposición de Motivos al proyecto de ley por medio del cual se reforma el sistema nacional de regalías.

MINISTERIO DEL INTERIOR, ESAP, (1997), Descentralización, democracia y participación local, Ministerio del Interior, ESAP publicaciones Bogotá.

MINTZBERG, Henry (1979), *The Structuring of Organizations, A Synthesis of the Research*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J.

MONCAYO, Héctor León (1994), “La descentralización de las obras públicas.” En *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, editado por CEREC, 172-202. Bogotá: FESCOL.

MONCAYO, Víctor Manuel (1987), “El informe Bird-Wiesner: la prefiguración de las políticas actuales.” *Economía Colombiana*, Nos 190-191, Febrero-Marzo de 1987: 70-75.

MONTENEGRO, Armando (1993), “Descentralización en Colombia: una perspectiva internacional.” *Planeación y Desarrollo XXIV*, no. 1 (1993): 279-310.

MONTERO, Alfred P. (2001) *Decentralizing Democracy: Spain and Brazil in Comparative Perspective*. *Comparative Politics* 33:2 (January 2001).

MONTERO, Alfred P. (2005), *The Politics of Decentralization in a Centralized Party System: The Case of Democratic Spain*. *Comparative Politics* 38:1 (October 2005).

MONTERO, Alfred P. (2007), *The Limits of Decentralization: Legislative Careers and Territorial Representation in Spain*. *West European Politics* 30:3 (May 2007).

MONTERO, Alfred P. y David J. Samuels (2004), “The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences”, In: *Decentralization and Democracy in Latin America*, eds. Alfred P. Montero and David J. Samuels. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

MORALES Benítez, Otto, (1988), “Alcances y limitaciones de la descentralización y administración municipal”, en: Varios, *La comunidad elige: primera elección de alcaldes*, PROCOMUN, Bogotá.

MORALES Benítez, Otto, (1990), “La autonomía y la revolución social municipal”, en: *Revista Nueva frontera*, No 786, Bogotá.

MORENO Aguilar, Ruth Miriam, (1992), *Violencia política y descentralización política: el caso Puerto Boyacá*, Universidad de los Andes, Bogotá.

MORENO Ospina, Carlos (1994), “Por qué descentralización?”, en: *Laberintos de la descentralización*, editado por Jaime A. Núñez, p. 13-26, ESAP, Bogotá.

MORENO Ospina, Carlos (1997), “Diez años de la descentralización. Itinerario de una infancia turbulenta”, en: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, p. 9-21. Fundación Universidad Central, Bogotá.

MORENO Ospina, Carlos, (1988), “La Reforma Municipal: ¿Descentralización o Centralismo?”, en: *Revista Estudios Políticos*, No. 3, enero – abril, IEPRI – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, (2000) Rafael, “Retos y restricciones del Estado de bienestar en el cambio de siglo, en: Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael, *El Estado de bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*, Alianza Editorial, Madrid, pp.17-108.

MUÑOZ Losada, María Teresa, (1994), “Los difíciles caminos hacia la participación ciudadana”, en: *Revista Política colombiana*, Vol. 4 No 2, Bogotá.

MUÑOZ Losada, María Teresa, (1999), *Alcances de la democracia participativa en Colombia*, tesis para Maestría en Sociología, Universidad del Valle, facultad de ciencias sociales y económicas, Cali.

MUSGRAVE, Richard y Peggy Musgrave (1992), *Hacienda Pública, Teórica y aplicada*, editorial McGraw-Hill, quinta edición, Bogotá.

NACIONES UNIDAS, (1962), *Decentralization for national and local development*, New York, United Nations.

NICKSON, R. A. (1995), *Local government in Latin America*, Boulder and London, Lynne Rienner.

NICKSON, Andrew (2000), El gobierno local en América Latina: ¿hacia dónde se dirige en el nuevo milenio?, Ensayo presentado en el Instituto Federal de Administración Municipal (IFAM). Buenos Aires, Argentina 27 de marzo de 2000.

O’CONNOR, James (1973), *The Fiscal Crisis of The State*, St. Martin’s Press, New York.

OATES, Wallace (1977), *Federalismo fiscal*, Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de estudios de administración local, Madrid.

OATES, Wallace (1990), “Decentralization of the public sector: an overview” In: *Decentralization, local governments, and markets. Towards a post-welfare agenda*, edited by Robert Bennett, p.43-58. Oxford: Oxford University Press.

OATES, Wallace (1991), "Fiscal federalism: an overview", In: *Public finance with several levels of government*, edited by Remy Prud'homme. The Hague.

OATES, Wallace (1993), "Fiscal decentralization and economic development", In: *National Tax Journal* 46, No. 2, p. 237-243.

OCAMPO, Angélica y RUIZ, Germán, (1991), "Las elecciones de alcaldes: avances y retrocesos", en: SANCHEZ David, Rubén, (compilador), *Los nuevos retos electorales. Colombia 1990. Antesala del cambio*, Serie Textos, No. 18, CEREC, Universidad de los Andes, Bogotá.

OCAMPO, José Antonio, Joaquín Bernal, Mauricio Avella y María Errázuriz (1994), "La consolidación del capitalismo moderno", capítulo VII, en: Ocampo, José Antonio, compilador, *Historia Económica de Colombia*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Cuarta Edición, Bogotá.

OCHOA, Doris; Restrepo, Darío (1994), "El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria", en: *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, editado por CEREC, Universidad de los Andes, FESCOL, p. 127-171. Bogotá:

OLOWU, Dele; Smoke, Paul (1992), *Determinants of success in African local governments: an overview*, Public Administration and Development 12, p. 1-17.

ORJUELA E., Luis Javier (1993), "Aspectos políticos del nuevo ordenamiento territorial", en: *La Constitución de 1991: un pacto político viable?*, editado por Departamento de Ciencia Política Universidad de Los Andes, p. 134-161, CEREC, Universidad de los Andes, Bogotá.

PATEMAN, Carole, (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge.

PDI (1983). *Bases conceptuales del desarrollo institucional municipal: orientaciones para la oferta de servicios de apoyo*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

PENAGOS Vargas, Gustavo, (1984), *Centralización, descentralización, desconcentración y delegación*, editorial Ciencia y Derecho, Bogotá.

PÉREZ, Jorge Humberto (1994), *Fondos de cofinanciación. Instrumentos de apoyo a la descentralización*, Misión Social, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

PINEDA, Saúl (2008), *Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Planeación con el apoyo de UNCRD, Bogotá, documento en formato PDF.

PINZÓN de Lewin, Patricia, (1989), *Pueblos, regiones y partidos*, CIDER, ediciones Uniandes, CEREC, Universidad de los Andes, Bogotá.

PINZÓN de Lewin, Patricia, (1998), “Una aproximación al voto urbano: el voto en las ciudades colombiana”, en: BEJARANO, Ana María y DÁVILA, Andrés, (compiladores), *Elecciones y democracia en Colombia 1997 – 1998*, Universidad de los Andes, Fundación Social, Bogotá.

POULANTZAS, Nicos, (1985), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI Editores, 22a edición.

PRADILLA Cobos, Emilio (1990), “Las políticas neoliberales y la cuestión territorial”, en: *Cuadernos de Economía No. 14* , p. 115-140, Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1991), *Departamento Nacional de Planeación, La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*, Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Departamento Nacional de Planeación (1992), *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la Descentralización*. Primera ed. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (s.f.), *Departamento Nacional de Planeación, 2019, Visión Colombia Segundo Centenario*, Propuesta para Discusión, documento en PDF.

PRIETO, Roberto (1988), “Las regiones de planificación (Corpes)”, en: *Economía Colombiana*, No 210, Octubre, p. 77-81, Bogotá.

PRIETO, Roberto, y Edgar González (1988), “Crédito público y descentralización”, en: *Economía Colombiana*, No 210. Octubre, p. 44-55, Bogotá.

PRUD’HOMME, Remy (1995), *The dangers of decentralization*, The World Bank Research Observer 10, No. 2, p. 201-220, Bogotá.

RAMIREZ, Socorro, (1987), “Para qué sirve la reforma municipal?”, en: *Revista Texto y contexto*, No. 12, septiembre, Universidad de Los Andes, Bogotá.

RANGEL, Alfredo, (1995), “El poder local: Objetivo actual de la guerrilla”, en: Varios autores (1997), *Descentralización y Orden Público*, Milenio - FESCOL, de Bogotá.

REIS VIERA, Paulo (1989), “En busca de una teoría de la descentralización”, en: *Cuadernos de Administración*, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, pp.34-50, Cali.

RESTREPO Botero, Darío Indalecio (1986), *La reforma política del Estado. La descentralización, una salida a la crisis*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá.

RESTREPO Botero, Darío Indalecio et al, (1994), “El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y

comunitaria”, en: VARIOS, *Diez años de descentralización Resultados y perspectivas*, CEREC, Universidad de los Andes, Bogotá.

RESTREPO Botero, Darío Indalecio, (1987), “Descentralización, democracia y estado autoritario”, en: *Revista Cuadernos de economía*, No. 11, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

RESTREPO Botero, Darío Indalecio, (1988), “Descentralización y democracia”, en: *Revista Politeia*, Vol 1, No 3, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia.

RESTREPO Botero, Darío Indalecio, (1992), “La participación comunitaria en el proceso de descentralización”, en: *Descentralización y neoliberalismo (Balance de un proceso)*, Fondo editorial, CEIR, Realidad Municipal, Bogotá

RESTREPO Botero, Darío Indalecio, (1992), *Descentralización y neoliberalismo (balance de un proceso)*, Fondo Editorial CEIR- Realidad Municipal, Bogotá.

RESTREPO Botero, Darío Indalecio, (1999), “El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora”, programa de investigación: Descentralización y desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias económicas, documento inédito, Bogotá

RESTREPO Botero, Darío Indalecio, (2000), “Agotamiento del proceso de descentralización”, en: UN Periódico, Universidad Nacional de Colombia, enero 9, Bogotá.

RESTREPO Salazar, Juan Camilo, (1995), *Perspectivas de la descentralización*, Universidad de Antioquía, documento inédito, Medellín.

RESTREPO, Darío (1991), “Transformaciones recientes en América Latina: la descentralización mito y potencia, el caso de Colombia”, en: *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional.

RESTREPO, Darío (1994), “Cartografía de la descentralización: emergencia, actualidad e indefiniciones”, en: *Laberintos de la descentralización*, editado por Jaime A. Núñez, 81-118, ESAP, Bogotá.

RESTREPO, Juan Camilo (2000), *Nuevos rumbos para la descentralización*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.

RESTREPO, Juan Camilo (2003), *Hacienda Pública*, Editorial Externado de Colombia, 6ª edición.

RESTREPO, Luis Alberto, (1988), "Elección popular de alcaldes: desnacionalización antidemocrática del Estado central y reapropiación democrática del Estado local", en ALLIES, Paul, (compilador), *Elección popular de alcaldes y la experiencia internacional*, FESCOL-FIDEC- PROCOMUN, Bogotá.

RESTREPO, Luis Alberto, (1990), “Movimientos Cívicos en Colombia”, en: LEAL BUITRAGO, Francisco y ZAMOSC, León (editores), *Al Filo del Caos: Crisis Política en Colombia de los años 80*, Instituto Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

REVISTA NUEVA FRONTERA, (1976), “¿Descentralización desde el centro?”, en: *Revista Nueva Frontera*, No 109, Bogotá.

RIKER, William H. (1987), *The Delevopment of American Federalism*, Kluwer Academic Publisher.

RINCÓN Covelli, Gilma Tatiana, (1994), “Violencia y gobierno local en Colombia”, en: *Administración y Desarrollo*, No 34, Bogotá.

RODRIGUEZ, Alfredo, (1996), “La descentralización en América Latina: Los pro y los contra”, en: *Revista Foro*, No. 29, mayo, Memorias del Seminario: legitimidad y descentralización, Bogotá.

ROJAS, Fernando (1988), “Incertidumbres, vacíos y retos del proceso de descentralización”, en: *Economía colombiana*, No 210, Octubre, p. 10-15, Bogotá.

ROJAS, Fernando (1994), “Retos de desarrollo institucional para el control ciudadano y control comunitario de gestión y de resultados”, en: *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, editado por CEREC, p. 324-380, FESCOL, Bogotá.

ROJAS, Fernando (1996), “La lucha contra la corrupción en el Estado descentralizado”, en: *Descentralización y corrupción*, editado por María Cristina Franco, p. 13-48, FESCOL- Milenio, Bogotá.

ROJAS, Fernando y MONCAYO, Víctor Manuel, (1989), “Tendencias de Reinstitutionalización del Estado Colombiano”, en: MEDELLÍN, Pedro (Compilador), *La Reforma del Estado en América Latina*, FESCOL, 440 p., Bogotá.

ROJAS, Fernando, (1980), “La cuestión regional y las políticas de "descentralización" en Colombia”, en: *Enfoques colombianos* No. 13, Bogotá.

ROJAS, Fernando, (1993), “La descentralización de Gaviria: centralización y desorden institucional”, en: *Economía colombiana*, No. 241, enero, Bogotá.

RONDINELLI, Dennis A (1981), *Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries*, IRA No 2, no. 1981: 133-145.

RONDINELLI, Dennis A (1988), *What is decentralization?*, The World Bank, Washington.

RONDINELLI, Dennis A (1990), *Decentralizing urban development programs: a framework for analyzing policy*, Research Triangle Institute for the Office of Housing and Urban Programs of the U.S. Agency for International Development, Washington.

RONDINELLI, Dennis A., and G. Shabbir Cheema (1983), “Decentralization and development. Conclusions and directions”, In: *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*, edited by Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema, p. 295-315, Beverly Hills/London/New Delhi: SAGE Publications.

RONDINELLI, Dennis A., and G. Shabbir Cheema (1983), “Implementing decentralization policies. An introduction”, In: *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*, edited by Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema, 9-34. Beverly Hills/London/New Delhi: SAGE Publications.

RONDINELLI, Dennis A., and G. Shabbir Cheema, (1983) eds. *Decentralization and development. Policy Implementation in Developing Countries*. First ed. 1 vols. Beverly Hills/London/New Delhi: SAGE Publications.

RONDINELLI, Dennis A., James S. McCullough, and Ronald W. Johnson (1989), “Analysing decentralization policies in developing countries: a Political-Economy framework”, In: *Development and Change* 20, p. 57-87.

RONDINELLI, Dennis A., John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema (1984), *Decentralization in developing countries. A review of recent experience*, The World Bank, Washington.

RONDINELLI, Dennis; Nellis, John R.(1986), *Assesing decentralization policies in developing countries: the case for cautious optimism*, *Development Policy Review* 4 , p. 3-23.

RUÍZ Llano, Jaime, y Fernando Tenjo, (1987) “La descentralización cuestionada: la reforma actual frente a la de 1968”, en: *Economía Colombiana*, Nos 190-191, Febrero-Marzo, p. 60-69, Bogotá.

SAMUELSON, Paul A. (1954), “The pure theory of public expenditure”, *Review of economic and statistics*, (s.e.)

SAMUELSON, Paul y William Nordhaus (2001), *Economics*, McGraw-Hill Irwin, seventeenth edition.

SÁNCHEZ Torres, Fabio, y Catalina Gutiérrez Sourdís (1994), “Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en Colombia”, en: *Coyuntura Social*, No 10, no. Mayo, p. 103-138, Bogotá.

SÁNCHEZ, Fabio; Olivera, Mauricio; Cortes, Giovanni (1997), “Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas”, en: *Planeación y Desarrollo* XXVIII, No. 3 , p. 239-280, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1982), *El paro cívico 1981*, Cinep, Bogotá.
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1983), “Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia”, en: *Revista Controversia*, No.107-108, Bogotá
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1983), “Perfil regional de los paros cívicos”, en: *Revista Economía colombiana*, No.151, Bogotá.
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1986), “Crisis municipal: movimientos sociales y reforma política en Colombia”, en: *Revista Foro* Vol. 1, No 1, Bogotá.
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1987), “Cartagena: las primeras elecciones en el Nuevo Régimen Municipal”, en: *Revista Foro*, No. 4, Bogotá
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1988), “Los movimientos cívicos: el nuevo fenómeno electoral”, en: *Revista Foro*, No 6, Bogotá.
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1989), “Movimientos sociales, gobiernos locales y democracia”, en: *Revista Foro* No. 8, Bogotá.
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1989), *Los movimientos sociales en Colombia*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1990), “Reforma municipal, democracia y participación ciudadana”, en: *Revista Estado Moderno*, Vol. 1, No.1, Bogotá
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1991), “El nuevo orden territorial y la democracia”, en: *Revista Foro*, No. 16, Bogotá.
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1993), “La territorialidad de la democracia”, en: *Revista Foro*, No.21, Bogotá.
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1994), “Elecciones locales en 1994. Tercería cívica en las Alcaldías”, en: *Revista Foro*, No. 25, diciembre, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1996), “Legitimidad política y descentralización”, en: *Revista Foro*, No. 29, Bogotá
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1997), “Alcaldes demócratas, la mejor opción”, en: *Caja de herramientas*, No. 49, agosto, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (1998), “Participación ciudadana”, en: *Economía colombiana*, N 269, Bogotá
- SANTANA Rodríguez, Pedro, (2000), “La pretendida marcha atrás de la descentralización”, en *Revista Foro*, No. 38, Marzo, Bogotá.

SANTANA, Pedro (1986), "Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia", en: *Revista Foro No. 1*, junio, Bogotá-

SANTANA, Pedro, (1997), "La descentralización y el proceso de democratización de las instituciones estatales en Colombia", en: LONDOÑO, Juan Fernando y BERNAL, Jorge (compiladores), *Viva la Ciudadanía. Balance del proceso de descentralización*, Ministerio del Interior, Presidencia de la República, Bogotá.

SARMIENTO Anzola, Libardo (1997), "Globalización, autonomía local y estado social de derecho." En *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, 103-116. Bogotá: Fundación Universidad Central, 1997.

SARTORI, Giovanni (s.f.), *Democracia*, en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, pp.489-497.

SAUNDERS, Peter (1983), *Urban Politics, A Sociological Interpretation*, Hutchinson.

SCHUMPETER, Joseph (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Orbis, Barcelona.

SHAH, A. (1997), *Fostering responsive and accountable local government: lessons from decentralization experience*, The World Bank, Washington.

SHAH, Anwar (1991), *Perspectives on the design of intergovernmental fiscal relations*, The World Bank, Washington.

SHAH, Anwar (1994), *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*, The World bank, Washington.

SHERWOOD, Frank P. (1969), "Devolution as a problem of organization strategy", In: *Comparative Urban Research. The administration and Politics of Cities*, edited by Robert T Daland, p. 61-87, SAGE Publications, Beverly Hills.

SILVERMAN, Jerry (1992), *Public sector decentralization. Economic Policy and Sector Investment Programs*, The World Bank, Washington.

SLACK, N. Enid, and Richard M. Bird (1983), "Local response to intergovernmental fiscal transfers: the case of Colombia", In: *Public Finance XXXVIII*, No. 3, p. 429-439, Washington.

SLATER, David (1989), "Territorial power and the peripheral state: the issue of decentralization", In: *Development and Change* 20, p. 513-543, Washington.

SMITH, Brian C (1985), *Decentralization: the territorial dimension of the State*, 1 ed. 1 vols, George Allen & Unwin, Boston, Sidney.

SMITH, Brian C. (1979), "The measurement of decentralization", In: *International Review of Administrative Sciences*, No. 3, p. 214-222.

SMOKE, Paul J.(1989), *Is local public finance theory relevant for developing countries?*, Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development.

SMOKE, Paul. (1993), *Local government fiscal reform in developing countries: lessons from Kenya*, *World Development* 21, No. 6 , p. 901-923, Washington.

SMOKE, Paul. (1994), *Local government finance in developing countries: The case of Kenya*, 1 ed: Oxford University Press

STIGLITZ, Joseph (1988), *Economics of the public sector*, New York: W.W. Norton Co, 1988.

TANZI, Vito (1995), *Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects*, Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, May 1-2, Washington.

TIEBOUT, Charles M. (1956), "A pure theory of local expenditure" In: *Journal of Political Economy*, Washington.

TIRADO Mejía, Álvaro, (1983), *Descentralización y centralismo en Colombia*, Serie Monográfica de Ciencias Sociales y Política de la Fundación Friedrich Naumann, Fundación Friedrich Naumann, Editorial La Oveja Negra, Quito-Bogotá.

TRUJILLO García, Carlos Holmmes, (1988), "El verdadero cambio en las relaciones de poder municipal", en: ALLIES, Paul, (compilador), *Elección popular de alcaldes. Colombia y la experiencia internacional*, PROCOMUN, Bogotá.

UNIÓN TEMPORAL, Centro Nacional de Consultoría-ECONOSUL (2010), *Evaluación integral del Sistema General de Participaciones en educación, salud y propósito general*, resumen ejecutivo, Bogotá.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, (1983), *Propuestas sobre el fortalecimiento de la capacidad municipal*, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá.

URIBE Echevarría, Francisco (1988), "El debate en torno a la descentralización en Colombia: lecciones de la experiencia", en: *Cuadernos de Administración*, No 15, enero, Bogotá.

URIBE Echeverría, Francisco, (1982), *Elección popular de alcaldes: eventuales conveniencias sobre el funcionamiento de los municipios*, Uniandes CIDER, Bogotá.

VALENCIA Agudelo, León (2009), *Municipio y violencia paramilitar en Colombia 1984-2008*, en Fabio Velásquez (coordinador), *Las otras caras del poder. Territorio*,

conflicto y gestión pública en municipios colombianos, GTZ y Fundación Foro Nacional por Colombia.

VALLEJO, César (1997), “Descentralización y modernización: la experiencia colombiana”, en: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, p. 25-38, Fundación Universidad Central, Bogotá.

VARGAS Velásquez, Alejo (1994), “Los laberintos de la participación en Colombia: Avances y Retrocesos”, en: *Laberintos de la descentralización*, editado por Jaime A Núñez, p. 119-145, ESAP, Bogotá.

VARGAS, César y otros (1993), “Financiamiento del desarrollo regional: situación actual y perspectivas”, en: *Planeación y Desarrollo XXIV*, No. 1, p. 311-348, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

VASCO, Mauricio (1988), “La financiación del desarrollo regional y local”, en: *Economía Colombiana*, No 210, Octubre, p. 16-21, Bogotá.

VASQUEZ Barquero, Antonio (2000), *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile.

VÁSQUEZ, Orlando, (1986), *Elección popular de alcaldes. Itinerario de una reforma constitucional*, Vols. I y II, editorial Jurídica Universitaria, Medellín.

VELASQUEZ, Fabio (1986), “Crisis municipal y participación ciudadana”, en: *Revista Foro*, Vol. 1, No 1, pp. 16-25, Bogotá.

VELÁZQUEZ C., Fabio E., (1988), “Los movimientos populares y la reforma municipal”, en: *Colombia: democracia y sociedad*, CIDSE-FESCOL, Bogotá.

VELÁZQUEZ C., Fabio E., (1991), “Una democracia participativa para Colombia”, en: *Revista Foro*, No 16, Bogotá.

VELAZQUEZ C., Fabio E, (1992), “Descentralización y gestión municipal. En busca de una alternativa democrática”, en: *Boletín Socioeconómico*, No 24/25, Universidad del Valle, Cali.

VELAZQUEZ, Fabio y MUÑOZ, María Teresa, (1992), “Vida local y opinión ciudadana”, en: *Boletín Socioeconómico*, No 23, Cali.

VELÁZQUEZ C., Fabio E., (1994), “La gestión local en ciudades intermedias de Colombia: los casos de Cartagena y Santander”, en: Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez (editores), *Municipios y servicios públicos, gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Ediciones SUR, Santiago de Chile.

VELÁSQUEZ, Fabio (1995), “La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos y perspectivas”, en: *Descentralizar en América Latina?*, p. 237-311, Programa de Gestión Urbana, Quito, Ecuador.

VELÁSQUEZ, Fabio (1997), “Descentralización política y participación ciudadana en Colombia: balance de una década”, en: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, editado por Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, p. 81-102, Fundación Universidad Central, Bogotá.

VELAZQUEZ, C., Fabio E., (2000), “La agenda de la descentralización en Colombia”, en: *Revista Foro*, No 38, Marzo, Bogotá.

VELÁSQUEZ, Fabio y Esperanza González, (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.

VÉLEZ, Cecilia María (1994), “Desarrollo regional, descentralización y transferencias para la inversión social”, en: *Coyuntura Social*, No 10, mayo, Bogotá.

VELIZ, Claudio (1980), *The centralist tradition in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

VIDAL Perdomo, Jaime (1982), “Descentralización? Regionalización? Federalismo?”, en: *Descentralización y centralismo en Colombia*, editado por Álvaro Tirado Mejía, p. 159-181, Fundación Friedrich Naumann, Editorial La Oveja Negra, Bogotá.

VIDAL PERDOMO, Jaime (1994), *Derecho Administrativo*, Editorial Temis, décima edición actualizada, Bogotá.

VILLAR Borda, Luis, (1986), *Democracia municipal: autonomía, planificación y desarrollo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

VON HALDENWANG, Christian (1991), “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina”, en: FESCOL (compilador), *Descentralización y Estado Moderno*, FESCOL, p.227-258, Bogotá.

WILLIS, Eliza; Christopher da C B Garman; Stephan Haggard (1999), *The Politics of Decentralization in Latin America*, Latin American Research Review.

WINKLER, Donald R. (1993), “The design and administration of intergovernmental transfers”, The World Bank, Washington.

WOLMAN, Harold, (1990), “Decentralization: what it is and why we should care”, In: *Decentralization, local governments, and markets*, edited by Robert Bennett, p. 29-42., Oxford University Press, Oxford.

WUNSCH, James S. (1991), “Institutional analysis and decentralization: developing an analytical framework for effective Third World administrative reform”, In: *Public Administration and Development II*, p. 431-451.

ZACHMAN, Roberto, (1976), “Descentralización administrativa y participación local”, en: *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. 8 No 2, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.